

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL
INTEGRAL EN COLOMBIA (2016–2019):
ANÁLISIS DE UN INCUMPLIMIENTO**

FREY CONDE PAYAN

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
MASTER DI II LIVELLO IN SCIENZE POLITICHE PER LA PACE E
L'INTEGRAZIONE DEI POPOLI
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
2019**

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL EN COLOMBIA (2016–2019): ANÁLISIS DE UN INCUMPLIMIENTO

FREY CONDE PAYAN

Trabajo de tesis para optar al título de Magister

Director:

Dr. DIMITRI ENDRIZZI

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
MASTER DI II LIVELLO IN SCIENZE POLITICHE PER LA PACE E
L'INTEGRAZIONE DEI POPOLI
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
2019**



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Compartir bajo la Misma Licencia — Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, sólo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta.

Resumen

La tesis analiza el proceso de implementación de la Reforma Rural Integral (2016-abril 2019), enmarcada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2016. Se utiliza el modelo teórico analítico de Sabatier y Mazmanian, sobre el proceso de implementación de políticas públicas, el cual se compone del estudio de variables normativas, no normativas e independientes. La metodología combina la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos.

Palabras clave

Reforma Rural Integral, implementación, acuerdo de paz, reforma agraria, políticas públicas, Colombia.

Abstract

The thesis analyzes the process of implementation of the Integral Rural Reform (2016-April 2019), framed in the Final Agreement for the Termination of Conflict, signed between the Colombian government and the FARC guerrillas in 2016. The theoretical analytical model is used Sabatier and Mazmanian, on the process of implementing public policies, which is composed of the study of normative, non-normative and independent variables. The methodology combines the use of quantitative and qualitative methods.

Key Words

Integral Rural Reform, implementation, peace agreement, agrarian reform, public policies, Colombia.

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS	11
1.1 Estado del arte: implementación de políticas públicas.....	12
1.1.1 Perspectivas de Proceso Político y autoridad.....	15
1.1.2 Perspectivas centradas en la intervención y la evaluación.....	21
1.1.3 Nuevos enfoques.....	24
1.2 Marco teórico	24
1.3 Metodología	33
CAPÍTULO 2 REFORMA AGRARIA Y POLÍTICAS AGRARIAS: UN MARCO HISTÓRICO	37
2.1 Periodo 1900-1930	37
2.2 Periodo 1930-1945	40
2.3 Periodo 1946-1958	45
2.4 Periodo 1958-1990	48
2.5 Periodo 1990-2019	54
2.5.1 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	56
CAPITULO 3 CONDICIONES DEPENDIENTES DEL MODELO.....	62
3.1 Tratabilidad del problema	63
3.1.1 Dificultades en el manejo del cambio	64
3.1.2 Modificación del comportamiento político y porcentaje de la población objeto	70
3.2 Capacidad de la Ley para estructurar el proceso de implementación.....	73
3.2.1 Objetivos claros y coherentes	77
3.2.2 Recursos financieros	79
3.2.3 Integración jerárquica en y entre las instituciones	81
3.2.4 Reglas de decisión de las instituciones encargadas	82
3.2.5 Reclutamiento de directivos y personal	84
3.2.6 Posibilidades formales de acceso	85
CAPÍTULO 4 VARIABLES NO NORMATIVAS Y VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	87

4.1 Variables no normativas	87
4.2.1 Condiciones socioeconómicas y disponibilidad de la tecnología	87
4.2.2 Atención de los medios al problema y Apoyo del público	90
4.2.3 Apoyo de las autoridades y compromiso de los funcionarios encargados.	93
4.2 Variables Dependientes.....	93
4.2.1 Resultado de la acción de las dependencias encargadas de la implementación	94
4.2.2 Acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción	97
4.2.3 Impactos efectivos de los resultados de la acción y revisión de normas	101
CONCLUSIONES	104
Referencias bibliográficas	108

Índice de Tablas y Figuras

Tabla 1. Perspectiva Implementación de Políticas Públicas	13
Figura 1. Modelo de Sabaterir y Mazmanian	32
Tabla 2. Metodología para el análisis de las variables	34
Figura 2. Teoría causal de la Reforma Rural Integral	65
Figura 3. Lógica causal de la Reforma Rural Integral	70
Tabla 3. Leyes referidas a los Planes Nacionales	76
Tabla 4. Claridad de objetivos	78
Tabla 5. Fuentes de financiación	80
Figura 4. PIB Colombia 2012.2018.....	88
Figura 5. Principales hitos del proceso de paz	90
Figura 6. Optimismo frente al proceso de paz	91
Figura 7. Aprobación acuerdos de paz 2016-2018	92

INTRODUCCIÓN

El conflicto por la propiedad, uso y tenencia de la tierra ha sido identificado como uno de las principales causas de la violencia política en Colombia. El surgimiento de la insurgencia, la contrainsurgencia y los flujos de la movilización social, han estado profundamente ligados a las posibilidades de una reforma agraria. Sin embargo, los distintos intentos de reforma no han tenido una materialización efectiva.

En el año 2012, el entonces presidente Juan Manuel Santos anunció el inicio de las negociaciones con la guerrilla de las FARC. Como parte de este proceso, orientado a la superación del conflicto armado, estuvo en el centro de la discusión la posibilidad de una reforma rural integral. Para ello se establecieron unos compromisos orientados a cambiar aspectos como el acceso a crédito, la reparación con tierras a víctimas de la violencia, y la posibilidad de garantizar autonomía en la toma de decisiones de las comunidades rurales.

A partir de su firma oficial, el 24 de noviembre de 2016, inició formalmente la etapa de implementación de los acuerdos. El horizonte de implementación fue señalado a 14 años (periodo 2016-2030). Para hacerle seguimiento al proceso de implementación, el acuerdo estableció que el Instituto de estudios de paz de la Universidad de Notre Dame- Kroc, estaría encargado de hacer un seguimiento continuo a la materialización de lo pactado en la Habana. En su tercer informe -publicado el 10 de abril de 2019-, el Instituto señaló que el punto 1 del acuerdo -reforma rural integral- tiene serios rezagos en su proceso de implementación, especialmente si se coteja con las metas establecidas, y con lo desarrollado en los otros puntos. (Kroc, 2019)

Este rezago en la implementación de la reforma, impone el reto a la academia, el Estado y la sociedad colombiana, de establecer las razones que han llevado a esta situación, y que

puede derivar en la persistencia de factores objetivos de la violencia política. El seguimiento del proceso de implementación, que inicia desde el día 1 de la reforma, permite establecer factores que afectan la concreción de la reforma y que deben ser objeto de cambio por parte del Estado colombiano.

Dado lo anterior, la presente investigación se orienta a la resolución de la pregunta ¿Qué factores explican los rezagos en el proceso de implementación de la Reforma Rural Integral, durante el periodo 2016-2019?

La hipótesis que guía la investigación es que el proceso de implementación de la reforma rural integral encuentra en la persistencia de factores políticos adversos, y dificultades técnicas en el proceso de estructuración programática, los principales obstáculos para la concreción de lo pactado en el acuerdo final para la terminación del conflicto. De esta manera, aspectos normativos como la estructuración legal de la reforma, así como variables del entorno político -grupos políticos preminentes en el ejecutivo y el legislativo-, explican los rezagos en el cumplimiento de las metas señaladas, y se constituyen como principales puntos susceptibles de intervención, de cara a una posible reformulación de la reforma.

El objetivo principal de la investigación es alizar el proceso de implementación de la reforma rural integral durante el periodo 2016-2019, con el fin de establecer qué factores explican las dificultades señaladas por el Instituto Kroc. El primer objetivo específico es caracterizar los distintos intentos de reforma agraria en Colombia, con el propósito de identificar posibles elementos históricos persistentes que explican la no concreción de este tipo de iniciativas. El segundo objetivo específico es analizar los factores normativos inmersos en la reforma rural integral, con miras a establecer el papel del diseño de la política en el proceso de implementación. El tercer objetivo específico es analizar los factores no normativos -externos a la reforma- que operan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral. El cuarto objetivo específico es analizar las variables dependientes del proceso de implementación, para dimensionar el papel de la dinámica política y la producción normativa en el propósito de la materialización de la Reforma Rural Integral.

El periodo de la investigación inicia la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto (2016), que contiene la reforma rural integral, y finaliza en 2019 con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual establece el horizonte programático y financiero del Estado en los próximos años, y el cual es el principal mecanismo para la incorporación de la reforma rural integral en los mecanismos de planeación del Estado colombiano. Sin embargo, cabe señalar que en algunas variables se analizan aspectos del inicio del proceso, pues son fundamentales para comprender las dinámicas de algunas de las dimensiones del proceso de implementación

El enfoque teórico-analítico utilizado es el modelo de análisis de implementación de políticas públicas de Sabatier y Mazmanian (1981). La metodología combina métodos cuantitativos y cualitativos, a partir de los cuales se analizan las variables normativas, no normativas y dependientes, señaladas en el modelo de estos autores.

La tesis se estructura en cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones. En el capítulo uno se desarrolla el estado del arte del tema de implementación de políticas públicas y se establece el marco teórico y metodológico que soporta el análisis -modelo Sabatier y Mazmanian-. En el segundo capítulo se realiza una caracterización histórica de la cuestión agraria y las reformas agrarias en torno a 5 periodos: 1900-1930, 1930-1945, 1946-1958, 1958-1990, 1990-2019. En el tercer capítulo Se analizan las variables normativas de la reforma rural integral, a la luz del modelo teórico de Sabatier y Mazmanian -tratabilidad del problema, capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación-. En el cuarto capítulo se analizan las variables no normativas -externas- y las variables dependientes del proceso de implementación (resultados parciales, impactos)

La justificación de la necesidad de este trabajo, reside en la importancia de comprender los factores que inciden en que una iniciativa política de una gran magnitud -como lo es una reforma rural- afronte una serie de factores que limiten su concreción. Esto implica también, una relación con la tradición histórica en Colombia, que indica una gran persistencia en el cambio de la tenencia, uso y posesión de la propiedad agraria, aspecto que a su vez ha configurado la dinámica del conflicto armado desde hace más de 60 años.

El análisis de la implementación permite dimensionar los elementos técnicos y políticos, que explican los avances y retrasos en la puesta en marcha de una decisión política. Aunque hay una importante tradición académica en el estudio de las cuestiones agrarias, hay un vacío en la literatura respecto al estudio de las reformas agrarias, como una apuesta de política pública, que por su naturaleza debe ser estudiada en el marco de esa tradición. Por este motivo, esta investigación va a permitir superar parte de ese rezago, al analizar la reforma rural integral desde el campo de estudio de las políticas públicas, y en particular el momento de la implementación. La superación de un conflicto originado a partir de la lucha por la reconfiguración del uso y tenencia de la tierra, pasa necesariamente por la comprensión de los factores técnicos y políticos que explican su persistencia, y que ayudan a comprender el fracaso de los intentos para su reforma.

CAPITULO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

En este capítulo se desarrollan las características del marco teórico y metodológico, que soporta la presente investigación. Se busca ilustrar al lector sobre el enfoque con que se va a abordar en análisis de la implementación de la Reforma Rural Integral, desarrollando las variables que comprende el análisis y la manera en que van a ser abordadas utilizando diversos métodos de investigación.

El capítulo se divide en tres grandes partes. En el primero se presenta el estado del arte, el cual busca caracterizar los diversos enfoques analíticos orientados a entender la implementación y proponer algunas claves para su éxito. Se exploran diversos enfoques agrupados en tres grandes perspectivas: los que parten del análisis del proceso político y la autoridad, los que tienen como centro la gobernanza y la administración, y los enfocados en la evaluación de programas y políticas.

En el segundo apartado se caracteriza el enfoque para el análisis de la implementación de políticas y programas, de Sabatier y Mazmanian (1981), con el fin de exponer el significado de las distintas variables que se van a utilizar en el análisis de la implementación de la Reforma Rural Integral.

En el tercer apartado se presenta la metodología, la cual define los tipos de información necesaria para desarrollar el análisis, su tratamiento y su utilización en relación con las distintas variables del modelo de análisis de la implementación.

1.1 Estado del arte: implementación de políticas públicas¹

La implementación de políticas públicas, es considerada hoy como un subcampo de conocimiento especializado, cuyo objeto de investigación es el proceso de materialización de las decisiones orientadas a intervenir problemas socialmente relevantes.

Dentro del campo de las políticas públicas, cuyo origen se remonta a la década de 1950, la implementación surgió en el marco del agotamiento de los enfoques decisionistas. Los clásicos modelos racionales, consideraban que una decisión tomada a partir de un proceso científico de estudio de la problemática y de selección de la mejor alternativa para intervenir el problema, era suficiente garantía para que la política tuviera el efecto esperado. Desde esta perspectiva, la administración pública estaba totalmente separada de la política pública, y era considerada como algo secundario por los tomadores de decisiones.

A finales de la década de 1960, varios estudios señalaron las limitaciones de los modelos racionalistas centrados en la decisión. Algunos demostraban cómo los grandes programas, desarrollados por expertos, no cumplían las expectativas y objetivos planteados, con lo cual se abrió una oportunidad para rebatir los supuestos de la teoría imperante y poner en discusión el papel de la política y la administración pública en la puesta en marcha de las decisiones.

En este marco, Pressman y Wildavsky (1973) desarrollaron uno de los estudios pioneros sobre la implementación de programas. Estos autores analizaron cómo los programas diseñados en Washington, orientados a la superación de la pobreza en ciudades como Oakland, fracasaron en la consecución de los objetivos propuestos. De esta manera, los autores evidencian que las grandes expectativas generadas a partir de un programa diseñado siguiendo criterios científicos, afrontan graves dificultades en su implementación en el territorio, haciendo evidente un desfase entre los objetivos propuestos y los resultados finales.

¹ Cabe señalar que aquí no se realiza una descripción de los estudios sobre las reformas agrarias, toda vez que serán abordadas en el capítulo 2.

El trabajo de Pressman y Wildavsky, abrió el debate sobre la necesidad de reevaluar supuestos imperantes en la academia de la época. Por ejemplo, develo la importancia de dejar de ver a la decisión y a los decisores racionales como algo totalmente alejado del cuerpo administrativo, encargado de implementar las decisiones. Igualmente, los autores pusieron en debate el papel de lo político en los procesos de implementación y en la necesidad de descartar la idea de crear programas y políticas estándar, ya que quedó demostrada la necesidad de adecuar la acción al contexto en la que se va a desarrollar.

De acuerdo con lo anterior, se puede definir la implementación como “la fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny y Thoenig, 1992, p. 159). En esta intención de materializar unos objetivos de política, se han desarrollado varios enfoques para la muestra en marcha de las decisiones y su estudio. Estos, pueden clasificarse siguiendo a Sandfort y Moulton (2015) en tres grandes perspectivas: los que se guían por el proceso político y la autoridad, los que se centran en la gobernanza y la administración, y finalmente los centrados en la evaluación de programas y políticas públicas. A continuación, se señalan las características de cada perspectiva:

Tabla 1. Perspectiva Implementación de Políticas Públicas

Perspectiva	Unidad de análisis	Disciplinas dominantes	Focus en la implementación
Proceso político y autoridad	Políticas Públicas o áreas de problemas de política.	Ciencia Política	Dinámicas de poder: top-down: autoridad; bottom-up: influencias
Gobernanza y administración	Organizaciones o redes	Administración pública; Ciencia organizacional.	Coordinación: multinivel; multi-actor; herramientas de gobernanza.
Evaluación de programas y políticas	Intervenciones	Economía y ciencias del comportamiento.	Proceso de cambio: análisis de impacto: innovación. Difusión: cambios de comportamiento.

Fuente: Sandfort & Moulton (2015)

De acuerdo con lo anterior, las tres grandes perspectivas de análisis de procesos de implementación, se diferencian por las unidades de análisis que persiguen, pero particularmente, cabe destacar que el elemento temporal juega un papel fundamental. Es decir, hay que comprender que cada uno de las perspectivas fueron desarrolladas en contexto históricos específicos, y los enfoques responden a la manera en la que en ese momento se pensaban las formas de intervención y se dotaba de contenido a la acción de pública.

De esta manera, el enfoque de procesos político y autoridad se enmarca en el contexto de la década de 1960 y 1970, donde era imperante a visión vertical de las organizaciones y el Estado seguía siendo el principal proveedor de bienes y servicios. La segunda perspectiva, fue desarrollada en el contexto de la década de 1980 y 1990, donde la liberalización económica de los Estados contribuyó a visibilizar la gran cantidad de actores que están inmersos en una política, para lo cual se debían pensar estrategias en gestión de actores y contextos, más que estrategias sobre cómo el Estado debería encargarse directamente de la solución de problemas. La tercera perspectiva de evaluación de programas y políticas, es característica del mundo globalizado, en donde las lógicas de gestión pública llevan al Estado a evaluar constantemente sus acciones, lo que privilegia los resultados de la intervención como forma de medida de la eficacia de la acción pública.

Pese a lo anterior, no se puede partir del hecho de que las perspectivas pensadas en el marco de contextos históricos del pasado son obsoletas, por el contrario, constituyen una posibilidad analítica importante, ya que su reedición puede ayudar a comprender las dinámicas actuales del proceso de implementación y a rebatir los supuestos teóricos de los enfoques recientes.

En los siguientes apartados, se desarrollan los principales enfoques de implementación, clasificados según las perspectivas propuestas por Sandfort y Moulton (2015).

1.1.1 Perspectivas de Proceso Político y autoridad

Estas perspectivas dan al poder y a la influencia, un papel fundamental en el proceso de implementación de políticas públicas. Se basan particularmente en los esquemas de la ciencia política y tienen como unidad de análisis privilegiada a los problemas y las decisiones.

Enfoque Top Down

La idea del trabajo administrativo clásico, bajo los principios burocráticos expresados por Weber (1964), imponen unas lógicas de entender cómo se deben organizar las instituciones. Particularmente, la idea de una organización jerárquica, donde las decisiones son tomadas desde la cúpula administrativa y seguidas por los siguientes niveles de organización, llevo a pensar que la implementación de las políticas y las decisiones atendía al mismo principio. Así, se generó el modelo Top-down, que parte de tres supuestos fundamentales: hay una primacía jerárquica de la autoridad, las decisiones se toman desde un decisor político - cúpula administrativa- y se implementan en la estructura de la organización, se busca la eficiencia.

“En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, de un lado, y, del otro, la implementación de las decisiones. También considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control”. (Roth, 2002, p. 109)

Enfoque Bottom- up

En oposición al enfoque Top-Down, y teniendo como base los estudios que cuestionan la rigidez de las estructuras jerárquicas y verticales de las organizaciones, se desarrolló el enfoque de implementación Bottom-up, que parte de la idea de que los problemas que se generan en distintos niveles de la estructura organizacional, deben pensarse y resolverse allá

mismo, Esto implica, abandonar el supuesto de que la cúpula es la única que toma decisiones, lo que deviene en la idea de que la política y la estructura administrativa no están separadas. Igualmente, este modelo aboga por que la construcción de políticas se debe hacer de manera secuencial, con la participación de varios niveles de la estructura organizacional, por medio de un proceso ascendiente. (Roth, 2002)

Estos dos enfoques clásicos en implementación, comparten la concepción de que la organización es el centro del proceso de ejecución de políticas. Sin embargo, ambos modelos ofrecen vías diferentes. El top-down privilegia la idea de una implementación descendente -de la cúpula de la administración hacia abajo-, mientras que el bottom-up considera más eficaz realizarlo con una lógica ascendente.

Las principales potencialidades de estos enfoques, se encuentran en el estudio profundo del papel de la organización en la puesta en marcha de las decisiones y particularmente, ayudan a entender cómo determinada concepción de organización influye en la manera en la que se materializan las decisiones tomadas. Como principal limitación, está el hecho de que se ignoran los factores externos a las organizaciones, que pueden llegar a afectar el proceso de implementación y que conjugan una serie de procesos fundamentales para la puesta en marcha de las decisiones.

Perspectiva de gobernanza y administración

Los enfoques de esta perspectiva, encuentran en la organización y las redes de actores, la unidad de análisis de la que parten para explicar cómo los Estados han entregado algunos elementos de la implementación a otros actores, para generar contextos adecuados en los que se lleve a cabo una eficaz puesta en marcha de las decisiones tomadas.

Enfoque de Meny y Thoenig.

Para este enfoque, el proceso de implementación de políticas públicas designa un conjunto de actividades realizadas por individuos u organizaciones, orientadas a la transformación de

conductas en el marco de un diseño institucional provisto por la autoridad pública. De esta manera, en la ejecución se consuman dos procesos: una orientación normativa de la acción y un sistema de acción donde hay varios actores. (Meny y Thoening, 1992)

Para Meny y Thoening, detrás de la intención de ejecutar decisiones, hay implícito una búsqueda del cambio social. Este elemento permite entender que más allá de los aspectos técnicos, asociados especialmente al cumplimiento de metas, hay otros aspectos más globales que permiten entender la dinámica detrás de la ejecución. Uno de ellos es el papel de los ejecutores de política, cuya actuación en terreno, permite dimensionar el alcance del cambio social y las posibilidades para su materialización. En este marco, los autores señalan algunos elementos que se deben considerar a la hora de analizar un proceso de implementación y también al momento de realizarlo:

- Los objetivos enunciados: Cuáles son los criterios señalados por la autoridad pública, qué naturaleza tienen -blandos, duros, laxos, ambiguos, claros-
- El horizonte de tiempo: cuáles son los tiempos estipulados para la ejecución, cómo están definidos (de manera precisa, ambigua), cómo están segmentados.
- Ejecutores movilizados: Cómo se apropian los ejecutores de los principios de la política, cuál es el interés de los ejecutores en apropiarse de las medidas.
- Sistema de acción: se debe entender la estructura y el proceso de ejecución. El primero hace referencia a las múltiples relaciones y acuerdos entre los actores inmersos en la política. El segundo establece los pasos y orientaciones para llevar a cabo la ejecución.

Este enfoque rompe con los modelos tradicionales de implementación, en el sentido de que abandonan a la organización como centro de análisis, y pone su atención en el papel de los ejecutores y la estructura, para explicar las dinámicas en la implementación de políticas. La potencialidad de este enfoque es que permite dimensionar la gran cantidad de variables y contextos inmersos en la implementación, que van más allá de la dimensión organizacional. Su principal limitación es que no define cuáles serían las herramientas metodológicas para

el proceso de análisis, con lo cual se deja un amplio espectro de interpretación sobre cómo el analista de política puede interpretar los fenómenos de la implementación.

Enfoque Rein y Rabinovitz

Rein y Rabinovitz (1978) proponen la variable de adaptación para comprender la dinámica de las políticas públicas y particularmente el proceso de implementación. Para estos autores, en las políticas públicas confluyen una importante variedad de intereses políticos, decisiones, restricciones, organizaciones, entre otros aspectos, que determinan las características de la política. Para el proceso de implementación, estos factores se cristalizan en tres imperativos, los cuales, demarcan los rasgos y definen su dinámica. Estos son:

- Imperativo legal: determina las competencias en las que se enmarca la acción, por medio de la definición del marco normativo y los apoyos en torno a él.
- Imperativo racional- burocrático: establece las formas de preservación y reproducción del orden institucional-organizacional. El análisis de este componente, permite establecer si hay una alineación de los objetivos de la política con los principios burocráticos.
- Imperativo consensual: establece la dinámica en torno a la aceptación y legitimación de la política, las cuales pueden redefinir el curso de la misma.

El estudio de estos tres imperativos debe enmarcarse en las tres etapas de una política, las cuales son la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. La primera hace referencia a la toma de decisiones, el diseño de la operacionalización en torno a sus reglamentos y principios. La distribución de recursos establece la forma y cantidad en la que son repartidos las partidas presupuestales y los recursos de poder. En supervisión, se analizan los resultados y se genera información que permite la retroalimentación.

Este enfoque, tiene como principal potencialidad la interacción entre tres imperativos en los cuales lo legal, lo técnico y lo político, se conjugan para dimensionar el marco y posibilidades en las que opera el proceso de implementación. Su principal limitación es que

la visión de políticas públicas como secuencia de etapas, impide analizar procesos transversales que operan en las tres, como el de legitimación de las decisiones, el cual es fundamental para comprender como el espectro político impide o posibilita el proceso de implementación.

Enfoque buen gobierno y gobernanza

Ante el agotamiento del Estado de bienestar y subsiguiente desarrollo del neoliberalismo, algunos enfoques para el análisis político y de las políticas públicas, abandonaron el estatocentrismo y comenzaron a poner en el centro de la discusión el papel de las redes de actores y sus recursos de poder en las posibilidades de que en el ámbito del Estado y el mercado se puedan desarrollar acciones para la intervención de problemas socialmente relevantes.

En este marco, el enfoque de buen gobierno se centra en proveer recomendaciones teóricas y prácticas, que permitan a los gobiernos lograr sus objetivos. Para ello, parten de la idea de que todo gobierno y todo mercado ha fracasado y, por tanto, se requieren soluciones intermedias, en las que se utilizan recursos de poder variados -no solo los tradicionales asociados a la coerción y a los precios-, que posibilitan incluir a actores no estatales en la solución de problemas socialmente relevantes, elevando la posibilidad de éxito en gestión (Roth, 2002).

Las principales características de este enfoque según Stoker (1998, citado por Roth, 2002) son:

- Actores estatales y no estatales participan en el diseño e implementación de decisiones.
- El Estado se reconoce como actor con limitaciones para la intervención de problemas sociales.
- Reconocimiento de la interdependencia entre instituciones públicas.
- El papel del Estado es más de gestión que de imposición de autoridad.

De acuerdo a lo anterior, este enfoque como marco teórico para el análisis de un proceso de implementación, implicaría analizar los recursos de poder utilizados por el Estado, para lograr que distintos actores intervengan en el marco de sus posibilidades, algunos elementos del problema socialmente relevante. Lo anterior posibilita dimensionar la gran confluencia de factores detrás de un proceso de implementación, pero dificultaría comprender cómo los recursos tradicionales de autoridad siguen siendo fundamentales en procesos de ejecución de políticas, especialmente en los países latinoamericanos.

Enfoque de Sabatier y Mazmanian

Sabatier y Mazmanian (1981) establecen que la implementación es el proceso de puesta en marcha de las decisiones tomadas, el cual esta mediado por su incorporación a un instrumento normativo o a las decisiones del ejecutivo o del poder judicial. En este marco, el proceso de implementación inicia con la presentación de un estatuto, el reparto de los objetivos en los tomadores de decisiones, el desarrollo de impactos -intencionados y no intencionados-, y finalmente la revisión y retroalimentación.

Para estos autores, el análisis de un proceso de implementación debe comprender el estudio del vínculo entre el comportamiento individual y el contexto en el que se desarrolla la acción -político, económico, social, cultural-. Igualmente, se deben estudiar los factores que condicionan la consecución de los objetivos propuestos por una política, estos son:

- Tratabilidad del problema: este elemento refiere a la naturaleza del problema que se va a intervenir y los recursos con que se cuenta para intentar su solución. Se tiene en cuenta la disponibilidad de teorías y tecnologías usadas, la diversidad de comportamientos de la población objeto, el porcentaje de la población objeto respecto a la población total y la magnitud de los cambios requeridos por la política.
- Capacidad de la ley para estructurar un proceso de implementación: aquí se establece si hay la posibilidad real de que una ley logre materializar las decisiones tomadas. Se contemplan las variables de: objetivos claros y coherentes, incorporación de

teoría causal, recursos financieros, integración jerárquica entre las instituciones, reglas de decisiones de las instituciones encargadas, reclutamientos de directivos y personal, posibilidades de acceso de actores externos.

- Variables no normativas en el proceso: establecen las variables del contexto que condicionan el proceso de implementación. Aquí se estudian las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, la atención de los medios al problema, el apoyo del público, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, el compromiso y liderazgo de los funcionarios.
- Variables dependientes del proceso de implementación: se analizan las variables que derivan de los resultados de la ejecución de una política. Se estudian los resultados de la acción, los acuerdos de los grupos objetivo con los resultados de la acción, los impactos efectivos de los resultados, los impactos percibidos, la revisión mayor de las normas. (Sabatier y Mazmanian, 1981)

De acuerdo a lo anterior, el proceso de implementación deriva en los distintos ciclos de las políticas públicas, en donde es necesario entender la dimensión del problema, la estructura para su solución y los resultados y retroalimentación de la acción. Es por esto, que este enfoque permite leer los procesos de implementación en una lógica transversal al ciclo de las políticas públicas, posibilitando entender el cambio cognitivo que se genera en el individuo y en las instituciones.

1.1.2 Perspectivas centradas en la intervención y la evaluación

Enfoque de Lipsky

Lipsky se opone a analizar los procesos de implementación de políticas desde los factores de éxito o desde el foco de las organizaciones. Para él, la clave está en los actores que implementan las decisiones, ya sean el policía en el caso de la política de seguridad, el maestro en la política educativa, y otros funcionarios en el nivel de la “calle”:

Desde esta perspectiva, el aspecto central para comprender el proceso de implementación, se haya en la forma en la que los ejecutores entienden la orientación de la acción y la materializan de manera discrecional. De esta manera, Lipsky se distancia del tradicional modelo top-down, en el sentido que considera que no es suficiente el diseño de unas reglas claras, ya que en el terreno de la “calle” o lugar donde se operacionaliza la política, ocurren un sinnúmero de procesos y particularidades, que exigen que el funcionario respuestas concretas y diversas, que se escapan a la rigidez de las indicaciones preestablecidas (Dussauge, SF).

Para efectos analíticos, esta perspectiva implica que hay que estudiar la forma en la que los funcionarios resuelven los problemas cotidianos de las personas, en el marco de una política dada. De esta manera, no basta con enfocarse en el estudio de los objetivos o el desarrollo del problema, ya que se parte de la base que son elementos secundarios al momento de materializar las decisiones de política.

El principal potencial de este enfoque, es que visibiliza la importancia de los funcionarios, como sujetos preponderantes en el proceso de implementación, haciendo que el estudio de su comportamiento y forma de resolución de problemas, ayude a dimensionar las características de la política que se está implementando. De otro lado, el enfoque tiene como principal falencia el dejar a un lado las variables programáticas (problema y objetivos), que permiten leer la orientación de una política.

Enfoque contingente Mayntz

Este enfoque está orientado a comprender las dificultades que puede sortear una política en el proceso de implementación. Se parte de la idea de que la implementación es un proceso contingente, es decir es impredecible debido a que puede o no puede suceder. Es por esto, que se requiere una estrategia para que haya condiciones apropiadas que permitan ejecutar políticas con efectividad.

Los enfoques tradicionales y las actitudes de los políticos, van dirigidas más al análisis y sostenimiento de los recursos de poder, como elemento central que explica y posibilita la puesta en marcha de las decisiones. Esto, imprime a las políticas un carácter legalista, en donde lo importante es el contenido programático que denota una decisión ideológica - racional con arreglo de valores- más que pragmática -racional con arreglo a fines-. Esto solo se puede cambiar según Mayntz, si se hace un énfasis más expedito en los instrumentos que garantizan la materialización de las decisiones, estos son:

- Normas: principios y disposiciones legales, que contienen definiciones sobre sanciones, condiciones de permisos, entre otros asuntos.
- Transferencias financieras: generación de subsidios y otros incentivos.
- Suministro de bienes y servicios: productos otorgados para el cumplimiento de objetivos.
- Persuasión: campañas y estrategias orientadas a convencer. (Roth, 2002)

Los anteriores instrumentos son las variables de análisis privilegiadas en el enfoque de Mayntz. Sin embargo, deben ser entendidas como condiciones adaptables a una concepción de implementación, que reconoce el papel de la retroalimentación constante y la experimentación -ensayo y error-. Lo anterior indica que la implementación no es un proceso estático, ya que se adapta en función de los cambios producidos en los problemas debido a la transformación de las dinámicas económicas, sociales y políticas.

La perspectiva de Mayntz tiene como principal atributo el llevar al analista a preguntarse por la forma en la que las distintas condiciones de éxito en implementación se conjugan y explican la capacidad de una política de llegar a una materialización efectiva. Sin embargo, este entendimiento tiene como límites la reducción del elemento político en el proceso de puesta en marcha de las decisiones, a una dicotomía entre la orientación ideológica y la estructura organizativa.

1.1.3 Nuevos enfoques

En los últimos años, se ha abogado por una renovación en los estudios de implementación. Doussange (sf) recalca la importancia de trabajos como el de Stephanie Moulton y Jodi Sandfort (2017), quienes proponen la utilización del concepto de “campos de acción estratégica”, que implica analizar la implementación en los distintos niveles donde ocurre, haciendo énfasis en las ideas, propuestas e intervenciones que tienen como resultado los cambios en las concepciones de las personas sobre los problemas. En este marco, se desarrollan una serie de procesos, algunos de carácter institucional, que permiten entender cómo se desarrolla la puesta en marcha de decisiones, en el nivel de política, de organización y de provisión directa de servicios. (Doussange, sf)

1.2 Marco teórico

El marco teórico que sustenta la presente tesis, se erige a partir del modelo de análisis de implementación de Sabatier y Mazmanian. A continuación, se presenta el modelo de implementación, caracterizando cada una de las variables, que van a ser analizadas en los capítulos siguientes.

Para Sabatier y Mazmanian (1981) el aspecto central del análisis de los procesos de implementación de programas y políticas públicas, es la identificación de los factores que condicionan la materialización de los objetivos trazados. Estos factores son agrupados en tres grandes categorías: la tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto, la capacidad del estatuto de estructurar la implementación, el efecto de la dinámica política en torno al apoyo del estatuto.

Estas tres categorías, son a su vez variables independientes de las etapas del proceso de implementación, las cuales se dividen en tres: resultados de la acción, acuerdos de los grupos objetivo, los impactos efectivos, los impactos percibidos.

La primera variable independiente del modelo de Sabatier y Mazmanian es la tratabilidad de los problemas a los que se dirige una ley. Aquí, lo fundamental es distinguir la clase de problema a la que atiende la ley, los cuales varían según el nivel de conflicto que generan.

En algunos casos, donde el conflicto es menor las soluciones y el proceso de implementación no tiende a ser tan difícil. Sin embargo, hay problemas que tienen un trasfondo de conflicto y de afectados, que hace que su intervención tenga mayores variables por controlar.

Para analizar a profundidad la variable del problema y dimensionar sus características, los autores proponen una serie de subvariables:

- Dificultades en el manejo del cambio: hay dos elementos que dificultan la observancia de un cambio a partir de la intervención. El primero tiene que ver con la teoría causal en la cual esta soportada la intervención, cuya no claridad puede devenir en dificultades para asociar los cambios en el problema con las acciones desarrolladas, lo que puede disminuir el apoyo de la comunidad al programa o política que se esté implementando. La segunda es la disponibilidad y el costo de la tecnología necesaria para el desarrollo de la intervención, de manera que, si no hay posibilidad de acceder a la tecnología, los objetivos serían pospuestos en el tiempo y se generaría incertidumbre sobre los mecanismos para el impulso de la innovación tecnológica.
- Diversidad del comportamiento prohibido: entre mayor sea la variedad de comportamientos que se pretendan cambiar con una política, mayor es la dificultad para formular reglas claras y por tanto mayor dificultad para cumplir con los objetivos propuestos.
- Porcentaje de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado: entre menor sea el grupo de personas cuyo comportamiento requiera de modificaciones, mayor es la posibilidad de movilizar respaldo a la política que se pretenda implementar.
- Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objeto: la magnitud del cambio requerido se mide en función de la cantidad de personas cuyo comportamiento se pretenda cambiar.

Estas subvariables permiten inferir que, en el análisis de la dimensión del problema, es fundamental comprender la población objeto de la política, la disponibilidad de tecnología, las posibilidades y limitaciones para hacer cambios conductuales, y la cantidad de cambios requeridos por la política.

La segunda variable independiente del modelo de Sabatier y Mazmanian, es el grado de coherencia en la Ley que estructura el proceso de implementación. En este marco, la categoría Ley es entendida como:

... aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de “estructurar” el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 336)

De acuerdo a lo anterior, lo más relevante en cuanto al contenido de la ley, es que tenga contenga una serie de objetivos claros, asociados a una teoría que posibilite vincular el cambio con las transformaciones en las poblaciones objeto de la política. Las subvariables claves en este análisis son:

- Presión y jerarquización de los objetivos normativos: los objetivos deben ser precisos y deben estar categorizados jerárquicamente, con el fin de facilitar la posterior evaluación de la acción y de brindar a los funcionarios un marco claro para su actuación.
- Validez de la teoría causal incorporada a la ley: toda política esta soportada en una teoría que indica la orientación y la forma de alcanzar ciertos objetivos. Para que ésta sea adecuada, se requiere que los vínculos entre la intervención y el logro de los

objetivos sea bien comprendido y que los responsables de la implementación tengan jurisdicción sobre los aspectos cruciales para alcanzar los objetivos.

- Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación: todos los programas requieren dinero para su operación, ya que para cumplir los objetivos se requieren cuantiosas inversiones, es por esto que es vital que los encargados de implementar los programas cuenten con el dinero necesario para hacerlo.
- Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación: las instituciones públicas son variadas en cuanto a su organización y mecanismos de relacionamiento con otras instituciones, es por esto, que la ley debe contemplar una integración entre las instituciones, que contenga una definición clara de cómo se van a coordinar. El grado de integración jerárquica, está determinado por las instancias de veto y aprobación de los logros en los objetivos, y por los atributos que se les otorguen a los coordinadores para imponer sanciones.
- Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos: la ley que contenga los lineamientos de política, debe normar temas cruciales para el cumplimiento de los objetivos, haciendo obligatorio su cumplimiento en las instancias que realizan la implementación.
- Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos: para el cumplimiento eficaz de los objetivos, se requiere que el programa sea asignado a agencias y funcionarios que estén convencidos del programa y que lo apoyen decididamente. En algunos casos es necesaria la creación de nuevas agencias, debido a que sería menos costoso que renovar instituciones con orientaciones políticas distintas a las del programa.
- Grado en que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley: las políticas y programas deben promover la participación de los ciudadanos afectados y de las instancias legislativas, ejecutivas y judiciales, inmersas en el ámbito de intervención de la política. Esto, garantiza una

aceptación de los objetivos por parte de los ciudadanos e influye en la supervisión de las autoridades.

De acuerdo a los anteriores puntos, una legislación orientada a la modificación de comportamientos para lograr unos objetivos será exitosa si:

... 1) si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados, 2) si incorpora una teoría causal válida; 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación; 4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia; 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos; 6) si la implementación se asigna en las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley. (Sabatier y Mazmanian, 1981, pp. 344-345)

La tercera variable independiente del modelo está compuesta por tres subvariables no normativas que condicionan la implementación. Estas, están relacionadas con los factores externos de la implementación, que le imprimen dinamismo y que las orientan en función de los cambios culturales, económicos, sociales y tecnológicos. Esto significa, que los resultados de la implementación se producen en función de la relación entre la estructura legal (las dos variables normativas del modelo) y el proceso político (variables no normativas del modelo).

La primera subvariable se relaciona con cómo las transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos. Hay cuatro situaciones que pueden cambiar el apoyo político a los objetivos normativos, las decisiones políticas y al logro de los objetivos, estas son:

- Variación en las condiciones socioeconómicas: los cambios económicos pueden llevar a que un problema gane o pierda importancia.
- Cambios en las condiciones socioeconómicas locales: cuando hay cambios en las condiciones socioeconómicas en el nivel local, aumentan las presiones para hacer más flexibles las regulaciones y para otorgar mayor discrecionalidad a los funcionarios en sus tareas de implementación de las decisiones.
- Magnitud del apoyo: a mayor diversidad económica mayor posibilidad de desarrollar normativas que afecten productivamente a distintos grupos.
- Tecnología: las políticas relacionadas con la tecnología van a estar muy afectadas por las posibilidades que ésta ofrezca de realizar los objetivos trazados.

La segunda subvariable versa sobre el nivel de continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta una ley. Aquí se parte del reconocimiento de la importancia de los medios de comunicación en las percepciones de la ciudadanía sobre los problemas y las acciones del gobierno para su solución.

La tercera subvariable aborda las variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos. Se parte del reconocimiento de que el apoyo a un programa es variable, lo que conlleva a que el público pueda influir en el proceso de implementación en tres maneras: afecta la agenda pública, incentiva a los legisladores a actuar de determinada manera, influye en los resultados de encuestas que son en muchos casos la base para dimensionar el apoyo de una iniciativa.

La cuarta subvariable aborda los cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos y acciones de una política. Estos cambios se generan con el transcurso del tiempo, en donde el apoyo a las iniciativas tiende a disminuir y los sectores opositores tienen la capacidad de afectar constantemente la implementación. Es por esto,

que los promotores de la política deben desarrollar la capacidad de hacer permanente y organizado el apoyo de ciudadanos a los objetivos y acciones de la política.

La quinta subvariable es el apoyo permanente de los objetivos por parte de las autoridades implementadoras. Este apoyo está mediado por el juego político en las distintas instancias, en donde se pueden generar directrices contrarias, que originan a las instituciones implementadoras a actuar en función del principio de supervivencia, haciendo que cambien su apoyo a una política en función de que instancias superiores no se constituyan en una amenaza para su subsistencia.

La sexta subvariable se relaciona con el compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios. Aquí lo importante es la alineación entre los objetivos de la política con las preferencias de los funcionarios y la capacidad de éstos de para hacer cumplir los objetivos por medio del desarrollo de sus propias preferencias.

A las tres variables independientes -con sus respectivas subvariables- expuestas por el modelo de Sabatier y Mazmanian, se suman las etapas o variables dependientes del proceso de implementación. Estas etapas son: productos o decisiones de las agencias implementadoras, el acatamiento de las decisiones por parte de las poblaciones objeto, los impactos de las decisiones de las dependencias, los impactos percibidos, la evaluación que el sistema político realiza de la política.

La primera variable dependiente aborda las decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación. En esta variable lo más importante es el establecimiento de un nivel de concordancia entre los objetivos normativos y la manera en que las instituciones encargadas de la implementación han tomado decisiones concordantes con esos objetivos.

La segunda variable dependiente aborda el acatamiento de las decisiones de las instituciones implementadoras por parte de los grupos objetivo. Los individuos acatan normas en función de: probabilidad de que la desobediencia sea perseguida, las sanciones

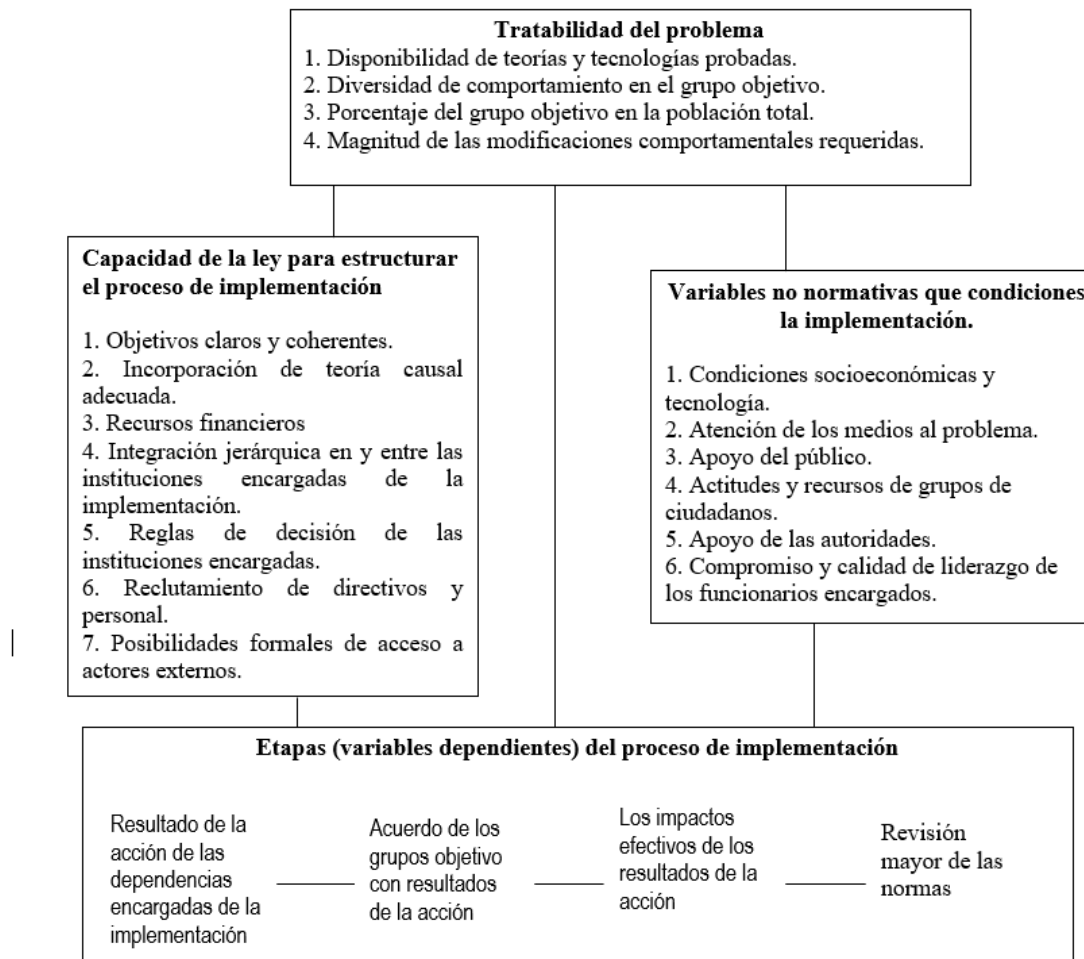
para castigar el desacato, las actitudes frente a la legitimidad de las reglas, los costos del acatamiento de las normas.

La tercera variable dependiente es los impactos de las decisiones políticas. Se entiende que hay un impacto deseado si las decisiones son congruentes con los objetivos, si los grupos objetivos acatan las decisiones, si no hay casos graves de oposición a la política, si se incorpora una teoría que oriente los objetivos y la acción de la política.

La cuarta variable dependiente mide la magnitud y dirección de la retroalimentación política final. La revisión de la ley inicial y su modificación a partir de las lecciones aprendidas en la implementación, denota la evaluación que el sistema político hace de la política implementada y por tanto se constituye en un indicador sobre el impacto en la sociedad.

A manera de síntesis, cabe señalar que as tres variables dependientes y cuatro independientes, hacen que el modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian, sea más completo respecto a otros enfoques, debido a que un mayor número de factores de naturaleza política, social, económica y técnica, son considerados. A continuación, se presenta un esquema que resume el modelo anteriormente expuesto:

Figura 1. Modelo de Sabatier y Mazmanian



Fuente: adaptado de Sabatier y Mazmanian (1981) p330

1.3 Metodología

El desarrollo del análisis de la implementación de la Reforma Rural Integral, requiere una serie de precisiones metodológicas, que permitan entender cómo se obtienen, procesan y utilizan los datos necesarios para el desarrollo del marco analítico propuesto por Sabatier y Mazmanian.

El primer elemento a considerar, es que el presente trabajo es una investigación empírica, el cual puede ser definido como “una investigación que mediante los procesos cuantitativo y cualitativo; se analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría” (Hernández-Sampieri, 2004, p. 141).

De acuerdo a lo anterior, el caso a estudiar sería la implementación de la Reforma Agraria Integral en Colombia, para lo cual se utilizan métodos cuantitativos y cualitativos, a fin de responder a la pregunta de investigación.

El periodo de análisis comienza en 2012, año en que iniciaron las conversaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC sobre el punto 1 (Hacia un nuevo campo colombiano) y finaliza en febrero de 2019, fecha en que el presidente Iván Duque radicó ante el congreso el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Este periodo permite comprender la integración progresiva de las discusiones sobre el agro en la Habana, las cuales fueron incorporadas paulatinamente dentro de los distintos instrumentos de planeación del Estado, y que encuentran en el Plan de Desarrollo 2018-2022 un obstáculo para su materialización debido a que se reorienta la política en materia agraria.

Las variables para la realización del análisis, son las mismas que las expuestas y desarrolladas en el marco teórico, a partir del trabajo de Sabatier y Mazmanian (1981). Estas, exigen la utilización de datos cuantitativos y cualitativos, los cuales se obtienen a partir de fuentes primarias como datos oficiales, noticias, discursos y documentos institucionales; y de fuentes secundarias como artículos científicos, documentos analíticos, entre otros.

En el siguiente cuadro se relacionan las variables de análisis, las fuentes de información necesaria, su forma de obtención y tratamiento.

Tabla 2. Metodología para el análisis de las variables

Variable	Subvariable	Datos requeridos	Fuente de obtención	Método para su análisis
Tratabilidad del problema	Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas	Documentos oficiales que contengan lineamientos de política	Páginas web de instituciones estatales	Revisión bibliográfica, estadística descriptiva
	Diversidad de comportamiento en el grupo objeto	Análisis sobre comunidades agrarias	Repositorios universitarios	
	Porcentaje del grupo objetivo en la población total	Cálculos de la población objeto de la política	Informes oficiales de las entidades	
	Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas	Análisis de comunidades agrarias	Repositorios universitarios	
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación.	Objetivos claros y coherentes	Documentos oficiales que contengan lineamientos de política	Páginas web de instituciones estatales	Revisión bibliográfica, análisis financiero
	Incorporación de teoría causal adecuada	Documentos oficiales que contengan lineamientos de política	Páginas web de instituciones estatales	
	Recursos financieros	Documentos que contengan información sobre financiación de la política, los programas y proyectos	Páginas web de instituciones estatales	
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación.	Documentos que contengan información sobre estructura organizacional	Páginas web de instituciones estatales	
	Reglas de decisión de las instituciones encargadas	Documentos que contengan información sobre estructura legal	Diario oficial del Congreso de la República	

	Reclutamiento de directivos y personal	Hojas de vida de los funcionarios de las instancias de implementación	Páginas web de instituciones estatales, derechos de petición	
	Posibilidades formales de acceso a actores externos	Medios de publicación de la información	Páginas web	
Variables no normativas que condicionan la implementación	Condiciones socioeconómicas y disponibilidad de la tecnología.	Datos oficiales y analíticos sobre condiciones socioeconómicas	Repositorios universitarios, páginas web de instituciones	Análisis socioeconómico, estadística descriptiva
	Atención de los medios al problema	Noticias escritas sobre el problema	Páginas web de diarios	
	Apoyo del público	Resultados de encuestas de opinión.	Informes de principales firmas encuestadoras	
	Actitudes y recursos de grupos de ciudadanos	Análisis sobre actitudes	Repositorios institucionales	
	Apoyo de las autoridades	Noticias y discursos oficiales	Páginas web oficiales y de medios de comunicación	
	Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.	Entrevistas realizadas a funcionarios de alto rango	Páginas de medios de comunicación	
Variables dependientes del proceso de implementación.	Resultado de la acción de las dependencias encargadas de la implementación	Actos administrativos y circulares internas	Páginas web de instituciones	Análisis de contenido
	Acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción.	Fallos de la corte constitucional. Intervenciones en debates del Congreso. Discursos de actores	Páginas web de instituciones	
	Impactos efectivos de los resultados de la acción	Análisis de los impactos.	Repositorios institucionales	
	Revisión mayor de las normas	Proyectos de ley, actos administrativos, documentos de política	Páginas web	

Elaboración propia

De acuerdo a la ilustración anterior, para el procesamiento y análisis de la información requerida en cada una de las variables y subvariables de análisis, se utilizarán los siguientes métodos:

- **Análisis de contenido:** a partir de textos de naturaleza oficial, académica y discursiva (de discursos), se realiza una lectura y codificación por medio del programa de computador atlas ti, que permite generar relaciones de asociación entre códigos, a partir de lo cual se generan argumentos sobre la temática analizada.
- **Análisis socioeconómico:** por medio del análisis costo-beneficio se estiman cómo se comportan los individuos en función de los estímulos originados por la política.
- **Estadística descriptiva:** es la técnica matemática que permite y obtener y describir un conjunto de datos numéricos, a partir de categorías como promedio, media, mediana, moda, entre otros.
- **Análisis financiero:** son los procedimientos orientados a determinar los cambios presupuestales en los distintos componentes de la política, teniendo en cuenta cambios en el valor de la moneda a través de los años.

CAPÍTULO 2 REFORMA AGRARIA Y POLÍTICAS AGRARIAS: UN MARCO HISTÓRICO

El problema agrario, entendido como el conjunto de situaciones socialmente relevantes, que generan insatisfacción, ha sido trascendental en la historia del país. La violencia, los problemas sociales y los movimientos sociales, se originaron en el marco de la cotidianidad de los habitantes rurales del país.

Durante gran parte de la historia contemporánea, Colombia fue una sociedad mayoritariamente rural. Sin embargo, debido a las dinámicas del capitalismo contemporáneo y a los procesos de violencia política en el campo, se originaron olas migratorias hacia las ciudades, que convierten en la actualidad a Colombia en una sociedad mayoritariamente urbana.

Pese a esto, los problemas agrarios no han perdido vigencia, debido a su importancia histórica y a que, en su centro, concentra el grueso de factores que explican la persistencia y evolución de la violencia política, así como las condiciones sociales de una parte importante. Es por esto, que las discusiones sobre la tenencia y uso de la tierra, fueron centrales en el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto, firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

En este contexto, este capítulo tiene como objeto desarrollar los principales rasgos de las problemáticas y políticas agrarias en el siglo XX, con el fin de identificar factores históricos persistentes, que ayudan a explicar los fracasos en materia de reforma rural y la persistencia de elementos que dificultan la implementación de reformas agrarias.

2.1 Periodo 1900-1930

Durante las dos primeras décadas del siglo XX, los gobiernos no tuvieron ningún interés por la reforma a las estructuras agrarias heredadas del proceso de independencia. Por otro lado, sobresalió el avance de la colonización y la titulación de baldíos, así como la consolidación

de los latifundios en varias regiones del país. El café se convirtió en el principal beneficiado de las políticas agrícolas, especialmente a partir de la titulación masiva de baldíos. Igualmente, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se fortaleció en torno a la política cafetera. (Machado, 1986)

Hacia 1911, en el marco de la celebración de su primer congreso, la SAC abogó por el desarrollo de una serie de puntos orientados al desarrollo de campo, entre los que se destacan: creación del Ministerio de Agricultura, enseñanza técnica agrícola, descentralización bancaria hacia las regiones y fundación de cajas de ahorro. Entre 1911 y 1922 el gobierno implementó algunas de esas medidas, como lo fue la creación del Ministerio en 1913 y la creación de la Escuela Superior de Agronomía (1915). Lo anterior es una muestra de que el primer avance técnico en materia de política agraria, tuvo como uno de sus protagonistas al grupo de presión más importante en materia agrícola (SAC).

Pese a estos primeros intentos de modernización agraria, la titulación masiva de baldíos, gestionada en gran parte por representantes de los grandes latifundistas que ostentaban puestos en el gobierno, se convirtió en el principal incentivo para la gran concentración de tierras, lo que daría origen en la década de 1920 a la agudización de conflictos entre colonos y campesinos en torno al cuestionamiento del monopolio de la propiedad de la tierra. (Legrand, 1988)

Antes de la década de 1920 el conflicto entre hacendados y colonos no trascendió de hecho locales a una escala nacional. Para Legrand (1998):

Para lograr la consolidación de sus nuevas propiedades, los empresarios necesitaban la aquiescencia no sólo de autoridades sino de colonos. El momento crucial se presenta en cada región cuando el representante del empresario les informa a los colonos de la tierra donde estaban trabajando era propiedad privada y que por consiguiente deberían firmar contratos de arrendamiento o abandonarla. Si los campesinos aceptaban esas condiciones culminaba así la transformación de una economía de minifundios independientes en otra basada en el sistema de grandes

haciendas. Pero fueron muchos colonos que se negaron a aceptar pasivamente la pérdida de sus tierras. Desde 1874 hasta 1920, la determinación de preservar su independencia dio lugar a centenares de conflictos locales en las tierras medias y bajas. La forma específica que esas luchas asumieron es reflejo del contexto legal e institucional donde se originaron (*p. 93*)

Las formas de resistencia de los colonos iban desde revueltas y episodios de violencia contra funcionarios públicos, hasta ocupaciones violentas de haciendas y destrucción de las mismas. La respuesta de los empresarios -grandes hacendados- variaron de amenazas legales -con auspicio de autoridades locales-, hasta respuestas violentas con episodios de asesinatos, quemas de cultivos, entre otros. En algunas regiones, donde hubo menor intensidad de violencia, se generó una especie de mediación, la cual fue desarrollada por el sector medio, en el que se encontraban abogados rurales, funcionarios locales y grandes cultivadores (Legrand, 1988).

A partir de 1920 las dinámicas del conflicto por la tierra y las acciones del gobierno para la modernización agraria tomaron un rumbo diferente. El contexto económico fue un factor determinante en estos dos fenómenos. Colombia experimentó un crecimiento económico a ritmos nunca antes vistos -con excepción de 1929-, jalonado entre otros factores, por las cuantiosas inversiones públicas desarrolladas con el dinero pagado por Estados Unidos como parte de la compensación de la separación de Panamá, que supuso entre otros aspectos, una mejora en la red vial que permitiría mejores condiciones para la exportación de productos agrarios. Igualmente, la expansión del café y la industrialización de cultivos como el banano, se constituyeron como los grandes exponentes de una era dorada en términos de crecimiento (Ocampo, 1987)

En este marco de bonanza, los conflictos por la propiedad de la tierra se transformaron de dinámicas de resistencia por parte de los colonos (con pocos escenarios de violencia) a formas de lucha de mayor intensidad. Mientras que entre 1901 y 1917 se presentaron 177 usurpaciones de tierras, para el periodo 1918-1931 la cifra aumento a 307 incursiones. Esto, se explica por el aumento del valor de la propiedad rural, que hacía que los terratenientes

aumentaran su presión sobre los colonos, y que estos últimos responderían de manera ofensiva a esas pretensiones (Legrand, 1988).

De otro lado, las formas de violencia en el campo también adquirieron una connotación de luchas obrero-patronales. La industrialización de cultivos como el banano se reflejó en la llegada de distintas compañías internacionales, que convirtieron regiones como el Urabá antioqueño, en zonas especializadas en la producción platanera. En esta misma región, ocurrió uno de los hechos de violencia más importantes de la primera mitad del siglo XX. El 6 de diciembre de 1928 el Ejército abrió fuego contra una manifestación de obreros de la United Fruit Company. El número de muertos es hasta el día de hoy indeterminado y objeto de discusión académica. Las cifras varían de los 47 -versión oficial del Estado colombiano- hasta los 3000 -versión de García Márquez en 100 años de soledad- (Posada, 1998).

Con lo anterior, en el periodo 1900-1929 se definen dos características importantes del agro colombiano durante el siglo XX: la violencia política en torno a la tenencia y uso de la tierra, y la preminencia del latifundio como forma de producción. Estos dos elementos van a ser fundamentales en la explicación de por qué en Colombia no ha habido una reforma agraria.

2.2 Periodo 1930-1945

La década de 1930 supuso el inicio de una importante transformación en la política agraria y la estructura socioeconómica del país. Estos hechos, estuvieron precedidos por la crisis economía mundial de 1929 y por el fin de la hegemonía conservadora e inicio de la república liberal.

En 1929 se produjo la crisis más importante del capitalismo contemporáneo. Esta, tuvo sus orígenes en la gran bonanza económica que tuvo Estados Unidos post primera guerra mundial. El desarrollo de una gran diversidad de industrias y el aumento de los niveles de vida en la población, encontró un límite en la especulación, la sobreproducción y las fallas del modelo económico neoclásico. Como resultado, la bolsa colapsó y con ella una gran cantidad de fortunas privadas y posteriormente, el sector bancario. Las consecuencias fueron

variadas, el comercio mundial descendió, el desempleo aumentó y el sector agrario en los países industrializados se vio seriamente afectado.

En Colombia la crisis de 1929 no tuvo los mismos efectos devastadores que en otras partes del mundo. La economía creció en promedio un 1,6% en los años siguientes, constituyéndose como uno de los crecimientos más altos de la región. Las principales causas que evitaron la recesión en el país, se encuentran en las exportaciones de café, la progresiva industrialización y la devaluación de peso respecto al dólar (Jaramillo, Meissel y Ramírez, 2016)

En el ámbito político, luego de 44 años en el poder, el partido conservador perdió la presidencia a manos del liberal Enrique Olaya Herrera, dando cierre a la denominada hegemonía conservadora e iniciando la república liberal. Este cambio supuso transformaciones en el ámbito burocrático, en el tratamiento de los problemas sociales y en el manejo de la economía nacional.

De esta manera los años treinta marcaron un punto de inflexión, que conllevó transformaciones económicas y políticas que tuvieron una afectación importante sobre la cuestión agraria. La política económica se orientó especialmente al proteccionismo agrario y al estímulo industrial. Esto implicaba una mayor intervención del Estado en la economía, por medio de un alza de los aranceles a productos importados, un apoyo a la formación de nuevas industrias y el acompañamiento integral al proceso productivo del café.

Los problemas que enfrentaba la economía después de la crisis, desde el punto de vista agrario, eran los mismos planteados a fines de los años veinte: insuficiencia de la producción agropecuaria para atender las demandas derivadas de un mayor crecimiento industrial, conflictos agrarios, y falta de claridad sobre los títulos de propiedad (Machado, 1986, p. 45)

El nuevo esquema de medidas económicas estuvo acompañado por transformaciones en la correlación de fuerzas políticas. Los sectores burguesas y agroindustriales, se vieron

beneficiados por las políticas de los gobiernos liberales, los cuales encontraron su principal fuente de resistencia en las tradicionales élites agrarias. Por otro lado, durante este periodo, los gobiernos dieron impulsó a la creación de centrales obreras, las cuales fueron instrumentalizadas por los partidos tradicionales, haciendo de estas una importante base electoral, clave en un país que iniciaba su tránsito de ser una sociedad agraria hacia una sociedad urbana.

El nuevo escenario político derivó en el escalamiento de la violencia política en el campo, la agudización de las luchas por la tenencia de la tierra y las dificultades que afrontó el intento por redefinir las relaciones entre colonos, patronos y peones. Sin embargo, a la par de estos problemas, la economía cafetera creció prósperamente, la industrialización creció vertiginosamente y hubo una importante mejoría en términos de infraestructura vial.

En ese contexto, para 1936 el entonces presidente Alfonso López Pumarejo lideró la aprobación de la ley 200, cuyo objeto era una nueva definición sobre el régimen de tierras. Entre otras medidas, se destaca la nueva regulación sobre baldíos, tema que generó rechazo de las elites rurales, sobre todo aquellas que se habían beneficiado de la laxa legislación existente. La ley 200 contempla:

Artículo 1.: Se presume que no son Baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales

porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo. (Ley 200 de 1936)

El artículo anterior resume las principales pretensiones de la ley 200. De un lado, se buscaba la protección de la propiedad privada a aquellos poseedores que explotaban económicamente la tierra. Segundo, definió como baldíos aquellos terrenos que no eran explotados económicamente, haciendo que muchas propiedades pertenecientes a elites rurales, que no estaban siendo objeto de producción económica, fueran susceptibles a pasar a manos del Estado. Finalmente, promulgó la necesidad de acreditar títulos de tierra (Marulanda, 1988).

Estos tres elementos muestran que la ley 200 fue un intento de reforma agraria, toda vez que le asignaba a la tierra una función social, la cual obligaba a hacerla objeto de explotación económica, so pena de pasar a manos del Estado. Esto implicaba la posibilidad material de hacer una reasignación de la propiedad agraria, en función de la producción.

Esta reforma tuvo impactos indeseados, que configuraron parte de su posterior derogación. El impacto más importante fue la disolución de las luchas campesinas, que habían encontrado en el Partido Comunista y la UNIR -movimiento de Jorge Eliecer Gaitán- una plataforma de lucha. El partido liberal y particularmente el sector de López Pumarejo, absorbieron el movimiento campesino y lo reorientó bajo las banderas de la revolución en marcha. Igualmente, hubo múltiples interpretaciones del articulado de la ley, haciendo que, en varias regiones del país, miles de arrendatarios, peones y agricultores fueran expulsados por parte de los terratenientes, configurando así un terreno propicio para estructurar una oposición a la reforma, que iba más allá de los intereses de la clase terrateniente. (Machado, 1986)

En este contexto, la oposición a la ley 200 fue dirigida por los grandes latifundistas y el partido Conservador. La articulación de estas dos fuerzas, se vio beneficiada por el gobierno de la “gran pausa” dirigido por Eduardo Santos (1938-1942), quien no desarrolló normativamente los alcances de la reforma y decidió enfocarse en otros temas, con lo cual se limitó la capacidad transformadora de la ley en mención. Durante el segundo gobierno de

Alfonso López 1942-1945, la oposición a la reforma se radicalizó de tal forma, que disidencias del partido liberal se unieron a las fuerzas conservadoras para impedir la materialización de la reforma y dar marcha atrás a la idea de la “revolución en marcha”.

Durante la primera mitad de la década de 1940, el país sufrió una grave situación de ingobernabilidad, derivada de la fuerte oposición al gobierno de López y la expansión de la violencia en el campo, que produjo importantes oleadas de desplazamiento y que fue la base del escalamiento de la violencia bipartidista. Ante la presión política y la oposición a un cambio en las relaciones del mundo agrario, el presidente López impulsó una nueva ley rural, la 100 de 1944, que determinó especialmente tres aspectos: contratos de arrendamiento como utilidad pública, primacía de la coparticipación en la producción agraria, y un aumento de cinco años en el plazo para la extensión de dominio.

Esta ley fue en varios sentidos una derogación de la ley 200 de 1936 y sobre todo una negación de las posibilidades de hacer una reforma agraria.

Para algunos analistas, como Balcázar y colaboradores (2001), esta ley fue un retroceso, debido a que implicaba renunciar al objetivo central de la Ley 200 de 1936, transformar el latifundio, pues se fomentaban las relaciones atrasadas de aparcería. La Ley 100 de 1944 incluyó elementos diferentes al concepto de reforma agraria con respecto a los anteriores períodos; además de la redistribución de la propiedad, se estableció la relación legal del trabajo entre el propietario y el trabajador. En este sentido, el concepto de RA se entendía como un mecanismo para la apropiación y redistribución de las tierras, en el cual el factor social representó una relación especial, a través de un contrato de aparcería, en el que el arrendatario trabajaba la tierra del propietario, bajo ciertas condiciones (Franco y Ríos, 2011, p. 111)

En este marco, el fin de este periodo (1930-1945) se caracterizó por un intento de industrialización y modernización del campo colombiano, en términos de propiedad de la tierra, definición de relaciones obrero-patronales y función pública de la propiedad. Sin embargo, la preminencia de los intereses políticos latifundistas y las dificultades en la

modernización de las relaciones sociales, imposibilitaron la concreción de una reforma agraria.

A la par del fracaso del primer intento de reforma agraria, el campo colombiano atravesó su primera fase de violencia política, que supuso la confrontación de liberales y conservadores, llevando a muchas regiones a situaciones grave de orden público, y obligando a miles de personas a migrar a las ciudades. De esta manera, la modernización e industrialización del país, se vio empañada por hechos de violencia, que expresaban las complejas contradicciones entre los intereses de las elites tradicionales, mayoritariamente ancladas al mundo rural, y la burguesía urbana, todo esto por la disputa del poder político y la construcción de un orden social funcional a sus intereses.

2.3 Periodo 1946-1958

Este periodo inicia con la elección del presidente conservador Mariano Ospina Pérez, luego de la crisis política en que se vio envuelto la república liberal y que se tradujo en la renuncia de Alfonso López Pumarejo en 1945 y posterior presidencia interina de Alberto Lleras Camargo. A la par de esta situación de ingobernabilidad, la violencia política escaló a grandes confrontaciones entre conservadores y liberales, patronos y obreros, campesinos y terratenientes.

En el campo, diversos grupos violentos liderados por bandoleros y líderes políticos -caso de los Chulavitas-, ejercieron una violencia permanente, que impactó miles de poblaciones, las cuales encontraron refugio en las principales ciudades del país. De esta manera, el desplazamiento originado por la violencia, llevo a una oleada masiva de migración del campo a la ciudad, e igualmente, fue funcional al fenómeno de concentración de tierra, base para los modelos productivos de años más adelante.

El punto de inflexión política más importante de este periodo, y quizás de la historia contemporánea de Colombia, fue el asesinato del candidato presidencial liberal Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948 en Bogotá. Este hecho desato el denominado “bogotazo”, que

consistió en una revuelta popular que destruyó parte del centro de la ciudad. Después de este hecho, la situación de ingobernabilidad del país empeoró y la violencia política no cesó.

Pese a este contexto, la economía nacional no sufrió de recesiones. Esto se debe principalmente al alza en el precio internacional del café, e igualmente, al crecimiento industrial de las ramas tradicionales del sector fabril, de alimentos, de tabaco y textil. Para la década de 1950, la industria se basó en el modelo de sustitución de importaciones, que consistió en el apoyo a industrias que crearan productos importados, lo que favoreció el desarrollo de sectores como el metalmecánico (Gómez, 1989).

En el ámbito de la agricultura, el periodo postsegunda guerra mundial, fue positivo en términos de crecimiento, el cual iba al ritmo del de la industria. Pese a esto, las importaciones de productos agrícolas siguieron siendo importantes, debido a la imposibilidad de suplir la demanda con la producción interna. Este hecho, se suma a la orientación proteccionista de la política comercial, que permitió controlar la volatilidad de los precios e incentivó a un aumento de la producción agrícola nacional (Machado, 1986)

Durante este periodo, sobresale el aumento del crédito agropecuario (se triplicó entre 1940 y 1950), la poca legislación laboral, y la gran influencia de la SAC en las decisiones tomadas en materia comercial y agraria. Sobre este último punto, Machado señala:

La SAC no cambió su estrategia respecto a la política gubernamental, continuó haciendo uso de su poder para influir en la adopción de medidas en beneficio del gremio agrícola. Ya vimos su actitud de rechazo al control de precios e intervención y a las importaciones agropecuarias, y su campaña permanente para que se elevara las barreras proteccionistas y se acentuara el uso de una política de fomento al crédito barato y a la construcción de obras de riego con aportes estatales (Machado, 1989, p. 111)

De esta manera, pese a la difícil situación de gobernabilidad que precedió al fin de la segunda guerra mundial, los grandes agricultores, representados en su mayoría por la SAC,

conservaron su poder y lograron presionar por una política menos reguladora, que otorgó un aumento de créditos, y, sobre todo, que se alejaba a la idea de una reforma agraria.

En la década de 1950, ante el vacío de poder resultante de la enfermedad del presidente conservador Laureano Gómez, la violencia política continuó y con ella el enrarecimiento de la situación política del país. En 1954 Gustavo Rojas Pinilla asciende al poder, luego de un golpe militar, y suspende temporalmente el orden democrático construido en torno a los dos partidos tradicionales. Durante su periodo presidencial, Rojas logró frenar temporalmente la violencia política, a partir de un proceso de desarme de las guerrillas liberales, y por otro lado, incentivando pactos entre los partidos tradicionales de cara a su búsqueda por la recuperación del poder.

El país gozó de una importante dosis de modernización, que consistió en la construcción de infraestructura vial y aeroportuaria, el desarrollo de nuevas industrias, la llegada de la televisión y el desarrollo de programas profesionales de ingeniería agrícola. Esto, impulsó el crecimiento económico, el cual también se vio beneficiado de la bonanza cafetera y la comercialización masiva de productos agrícolas.

En el ámbito institucional, la política agraria se vio beneficiada de las ayudas de los nacientes organismos internacionales, como el Banco Mundial, que financiaron misiones especiales orientadas a la modernización de la administración pública y el desarrollo de nuevas instituciones estatales. Una de ellas, fue la misión Currie, que estuvo orientada al desarrollo de propuestas que permitieran una nueva arquitectura institucional, destinada a solucionar los graves problemas en materia de vivienda, salud, educación y la productividad agrícola. (Sandilands, 2015).

La apertura de este tipo de misiones y las reformas legales en que derivaron, fueron la base para el nuevo enfoque de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, y sobre todo, para tratar de solucionar los problemas agrarios mediante un mejor tratamiento institucional, que no implicaba una redefinición de la propiedad y uso de la tierra.

De esta manera, el periodo 1946-1958, marca la transición de la violencia política bipartidista hacia un nuevo tipo de violencia, el tránsito institucional hacia las lógicas de desarrollo por medio del modelo de sustitución de importaciones, y en términos agrícolas, la consolidación de la visión de reformas pequeñas y mejoramientos marginales que descartaban la posibilidad de una reforma agraria.

2.4 Periodo 1958-1990

A partir de 1958 se produjo una transición política que consistió en la instauración de un nuevo régimen político, en donde el partido liberal y el partido conservador, pactaron una división paritaria del poder durante 16 años, dando inicio al denominado “Frente Nacional”. Este hecho, cerró el periodo de violencia política bipartidista, pero su carácter excluyente con otras fuerzas políticas y sociales, fomentó el desarrollo de las primeras guerrillas.

El primer gobierno del frente nacional, fue para el liberal Alberto Lleras Camargo, quien ya había ostentado el cargo en 1945. Durante su gobierno (1958-1962) se sentaron las bases para la construcción de un nuevo orden político, que se transformó de la beligerancia entre partidos hacia un pacto de repartición de poder, para lo cual sentó las bases para un nuevo desarrollo institucional que fuera concordante con la nueva realidad política.

En el ámbito económico, la fase de crecimiento de la economía continuó, especialmente debido a la expansión de los cultivos de café y al desarrollo industrial. Se destaca, que el modelo de desarrollo económico se orientó bajo la lógica de sustitución de importaciones, para lo cual, se continuaron desarrollando medidas proteccionistas en el sector primario y secundario de la economía, así como el desarrollo de estímulos crediticios y de impuestos, para el fomento y creación de industria.

De otro lado, las masivas migraciones originadas por la violencia política bipartidista, fomentaron un crecimiento desmedido de las principales ciudades del país. Mientras que en 1938 el 30% de los colombianos habitaban ciudades, en 1964 esa cifra alcanzaría el 51,1% (Niño, 1999), lo que indica que en 25 años el país paso de ser mayoritariamente agrario a

ser de mayoría citadina. De esta manera, la economía tendió hacia un mayor crecimiento de las actividades industriales y comerciales, desarrolladas principalmente en zonas urbanas. En materia agraria, la política para las décadas de 1950 y 1960 se desarrolló en palabras de Gómez (1989) en torno a un “contrapunto” sobre la modernización agraria, en una vía económica y en una vía social.

“...El problema económico ha hecho referencia a la necesidad de modificar el ineficiente uso de la tierra, bien facilitando el acceso a ella a los poseedores de capital, los conocimientos y los modernos métodos de gestión, por la vía de la propiedad privada o el arriendo, o mediante la conversión de los terratenientes en capitalistas. El problema social ha hecho referencia a la necesidad de resolver paralelamente el acceso a la tierra para el campesinado con formas precarias de tenencia. Si bien la modernización del acampo ha sido una constante, independiente del proyecto político, no ha sido así con las políticas de corte reformista frente al campesino” (Gómez, 1989, p. 51)

De acuerdo a lo anterior, la política agraria debía responder a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo, y al mismo tiempo tratar de resolver el tradicional problema por el uso, tenencia y acceso a la tierra, el cual se había visto agravado debido a los episodios de la violencia política de los años anteriores. Sin embargo, un problema social de gran importancia, se desarrolló a inicios de la década de 1960 y redefiniría la denominada “cuestión agraria”.

El 27 de mayo de 1964 el ejército colombiano bombardeó la vereda conocida como Marquetalia, en el municipio de Planadas del departamento del Tolima, con el objetivo de combatir una comunidad de campesinos alzados en armas. Este hecho es reconocido como el punto fundacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, una guerrilla campesina, conformada por integrantes del partido comunista, líderes campesinos, y antiguos guerrilleros liberales (Medina, 2010)

Con la fundación de las FARC y tiempo después del ELN, la violencia política encontraría nuevos rasgos. A diferencia del pasado, la confrontación no sería un asunto de liberales y conservadores, sino de grupos guerrilleros con programas políticos revolucionarios, orientados a la búsqueda del poder mediante la confrontación armada con el Estado. Es decir, la nueva guerra política sería una disputa por el poder del Estado, entre el establecimiento político del Frente Nacional y la insurgencia.

Como resultado de esta nueva guerra, la violencia política volvería a ser característica en amplias zonas rurales, impactando la vida de cientos de personas, por medio de diferentes patrones de violencia desplegadas por los grupos insurgentes y fuerzas del Estado. En este contexto, la violencia fue instrumentalizada por grupos que por medio del despojo de tierras y la titulación irregular de predios, consolidaron nuevos latifundios, base para la ampliación de la actividad agroindustrial (Gutiérrez, 2014)

De esta manera, para la década de 1960 el problema agrario se complejizó, con la aparición de la insurgencia y el tránsito hacia una sociedad más industrial y comercial y menos agraria. De igual manera, el Frente Nacional supuso una transformación en los mecanismos de interlocución entre los campesinos y el gobierno nacional. Los gobiernos de Lleras Camargo y Guillermo Valencia, promovieron la creación y consolidación de gremios económicos, pensados como cadena de transmisión de las demandas de grupos agrarios hacia el gobierno. Sin embargo, este mecanismo fue ineficaz para darle un trámite adecuado a las demandas del mundo agrario, debido a que los gremios no se constituyeron efectivamente como un espacio de representación de los campesinos (Gutiérrez, 2016).

En este contexto, la idea de una reforma agraria paso a ser un asunto de ámbito exclusivo del gobierno y los grandes poderes del mundo rural, excluyendo a los campesinos. En 1961, se aprobó la Ley 135 sobre Reforma Rural Agraria. Dicha reforma estuvo motivada por las necesidades de una modernización y un mayor desarrollo de las fuerzas productivas agrarias, por medio del desarrollo de programas de redistribución de los medios de producción, buscando una mayor equidad de condiciones para los colombianos del campo.

El objetivo de la ley 135 de 1961 fue:

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. (Artículo 1 ley 135 de 1961).

Esta ley tuvo potenciales intenciones para el desarrollo de una efectiva reforma agraria. La primera potencialidad del articulado, se haya en la posibilidad de redistribuir tierras explotadas inadecuadamente, por medio de mecanismos como la expropiación y compra por parte del Estado. Segundo, esta ley desarrolló una plataforma institucional más grande para el desarrollo de proyectos de acompañamiento en el proceso productivo, liderada por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA. Este instituto, permitiría la concreción de medidas de apoyo a campesinos, especialmente provenientes de fondos de apoyo del gobierno de los Estados Unidos.

Pese a estas potencialidades, no hubo transformaciones estructurales que indicaran la existencia de una reforma agraria. Fue solo hasta 1966 que se inició un nuevo intento de reforma, liderado por el presidente liberal Carlos Lleras Restrepo. En este gobierno:

...el ritmo de actividad es visible en todas las actividades del INCORA. Su acción como gobernante se concentra en dos aspectos: el político, creando con los campesinos organizados una fuerza que puede inclinar la balanza política a su favor; y el jurídico, utilizando, para el cumplimiento de los postulados principales del programa, las herramientas que le ofrece, especialmente el artículo 58 de la Ley de Reforma Agraria para afectar, a favor de los campesinos, arrendatarios, apareceros, minifundistas y carentes de tierra, las tierras necesarias para dotarlos de unidades agrícolas familiares” (Villamil, 2015, p. 48)

En lo político, la acción de Lleras se concentró en la formación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC en 1967. Esta organización se pensó como el ámbito de representación y participación de los campesinos, cuyo objeto era la interlocución con el gobierno nacional y otros actores del mundo agrario, en condiciones de poder equiparables, que les permitiera un mejor trámite a sus demandas sociales y económicas. Con esto, la ANUC tendría como papel primordial hacerles un contrapeso efectivo a gremios económicos tradicionales y sobre todo a la SAC.

En el terreno normativo, tal como lo anota Villamil (2015), hubo limitaciones jurídicas importantes para el desarrollo de una acción de redistribución de tierra a gran escala, que llevaron al gobierno de Lleras llevar al congreso una nueva iniciativa legal que le diera mayores facultades al ejecutivo para desarrollar nuevas acciones encaminadas a cambiar el uso y tenencia de la tierra y a desarrollar mayores programas de asistencia técnicas. En este contexto, fue aprobada, luego de grandes debates y oposición, la ley 1 de 1968, la cual modificaba algunos artículos de la ley 135 de 1961.

Entre los aspectos más relevantes de la ley 1 de 1968, está la delimitación para que los arrendatarios y aparceros se convirtieran en dueños de unidades de producción agrícola. De esta manera, miles de predios fueron objeto de cambio de propietarios, originando por primera vez una reforma a gran escala en términos de propiedad de la tierra. Igualmente, cinco proyectos desarrollados por el INCORA trataron de darle un sustento material a la reforma agraria, estos fueron: riego, crédito agropecuario, colonización, construcción de vías titulación de tierras baldías (Villamil, 2015)

Pese a que estas medidas dieron forma a una reforma agraria, ésta encontró en las fuerzas políticas tradicionales y los intereses latifundistas, una gran oposición, que se materializa en el pacto de Chicoral, firmado en enero de 1972. Este pacto fue liderado por el presidente conservador Misael Pastrana (1970-1974) como representante de los partidos tradicionales, y apoyado por terratenientes, ganaderos y hacendados. El fin del pacto, era dar marcha atrás a la reforma agraria promovida por el gobierno Lleras y difundida por la ANUC, por medio

de un gran consenso que señalara el camino para la expedición de nueva legislación que protegiera los intereses del poder político y económico tradicional.

En el plano político, este pacto implicó la negación de la ANUC como interlocutor legítimo, por medio de campañas de desprestigio y su asociación a actividades subversivas. De esta manera, se vinculó a la ANUC con los objetivos comunistas de toma de poder, y se utilizó la fuerza pública para reprimir sus actividades. En lo económico, se dieron incentivos económicos para que los latifundistas desarrollaran cultivos a gran escala, impidiendo el uso de la expropiación con fines redistributivos. Igualmente, se desarrolló normatividad orientada a dificultar las labores del INCORA y a reducir su actividad, a tareas técnicas con menores posibilidades de afectación a los problemas de los campesinos (Albán, 2011).

De esta manera, la reforma agraria del Frente Nacional se produjo entre 1968 y 1972, y como resultado no hubo cambios estructurales en el uso y tenencia de la tierra, por tanto, fue otro intento fallido de solución a los problemas agrarios. La primacía del poder político tradicional, funcional a los intereses de los grandes latifundistas y empresarios del campo, limitó cualquier posibilidad real de una reforma duradera, e inició una etapa de lucha frontal contra cualquier intento de reforma, por medio de la asociación de grupos pro-reforma con las actividades insurgentes de los grupos al margen de la ley.

Mientras esto sucedía, la violencia política en el país sufriría de una intensificación, especialmente en las zonas rurales. Nuevas guerrillas, como el M19, el Movimiento Quintín Lame, entre otras, aparecieron en la escena política del país, y llevaron a una situación de seguridad insostenible. De otro lado, el gobierno orientado por las directrices de Estados Unidos, enfocó sus esfuerzos en la implementación de la doctrina de seguridad nacional, que buscaba una eliminación de la amenaza comunista, representada por los grupos guerrilleros, y que derivó en escenarios de represión, desaparición y desplazamiento de miles de campesinos a lo largo y ancho del país.

Las décadas de 1970 y 1980 marcaron una transformación estructural en la sociedad colombiana. En primer lugar, Colombia se consolidó como una sociedad mayoritariamente

urbana, lo que originó una visibilización de nuevos problemas sociales, que poco a poco desplazaron la cuestión agraria a un segundo plano. En segundo lugar, la violencia política se complejizó de la mano de las múltiples insurgencias y el desarrollo del paramilitarismo y el narcotráfico. En el plano económico, el modelo de sustitución de importaciones y el diseño institucional de un Estado benefactor entraron en crisis, llevando a la necesidad de un replanteo de las lógicas proteccionistas en la industria y en el agro. Finalmente, en lo referido a las reformas agrarias, se consolidó la coalición de actores que abogaba por la no reforma y la oposición a cualquier intento por redefinir la tenencia y uso de la tierra, de la mano de una alineación de intereses entre el poder político, el poder militar, y el poder económico.

2.5 Periodo 1990-2019

A partir de la década de 1990 Colombia dio una reorientación a su política agraria, haciéndola compatible con las tendencias mundiales de liberalización. Luego de la caída del muro de Berlín, que supuso el fin de la guerra entre el capitalismo occidental y el modelo comunista soviético, el mundo entero en un aparente consenso en el que la dupla capitalismo de mercado y democracia liberal, debía ser el eje estructurador de ellos Estados. En este marco, cualquier barrera para el mercado, debía ser eliminada, buscando garantizar el libre flujo de capitales y así garantizar que la oferta y la demanda fueran las fuerzas que determinaran el intercambio económico.

En este sentido, cualquier arancel y otra medida proteccionista -subsídios, subvenciones- al sector agrícola, fue vista como una amenaza para la competitividad y la búsqueda del libre mercado. Esta fue la base de una de una reforma orientada hacia la internacionalización económica del sector agrario. Miles de productos dejaron de ser subsidiados, aranceles eliminados permitieron la entrada masiva de importaciones, con lo cual se buscó imprimir a la economía de dinamismo.

Esta política de liberalización fue acompañada con la privatización de diferentes y tradicionales empresas públicas, como el Instituto de Mercado Agropecuario (Idema) en

1991. Así mismo inició la venta de importantes activos públicos con presencia regional, buscando que éstos se rigieran por las leyes del mercado y así fueras más eficientes (Vásquez, 2001).

Como resultado de estas políticas, se destaca:

El desmonte parcial de las políticas y los mecanismos de protección agrícola que imperaron hasta 1990 y el consecuente ajuste estructural en la producción agropecuaria que ello ha impulsado, han provocado efectos redistributivos importantes del ingreso rural entre sectores sociales, regiones y tipos de empresa agropecuaria. Dichos efectos redistributivos se deben a los cambios en los precios relativos entre los productos del sector, la reducción y redistribución de las transferencias que se originan en la protección comercial y a la disminución de los subsidios directos en la comercialización y el financiamiento de los cultivos. (Balcázar, 2003, pp. 138-139)

En 1994 con la elección de Ernesto Samper, hubo un ajuste a las medidas desarrolladas por el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994). Se restringieron algunas importaciones temporalmente, se reactivaron algunos subsidios a los productores agrícolas y se aceleró la transformación tecnológica. Igualmente, mediante la ley 160 de 1994 se inició un nuevo intento de reforma agraria, el cual tenía como objetivo la compra de 4,5 millones de hectáreas (en 16 años), buscando ampliar la producción minifundista y desincentivar la acumulación masiva de tierras (Vásquez, 2001). Esta compra masiva se realizaba en un 70% del dinero de los campesinos y en un 30% subvencionada por créditos a través del Incora. Pese a esto, las evaluaciones posteriores mostraron un fracaso de la reforma, en el entendido de que no se alcanzaron las metas, debido en gran parte al poco compromiso del Estado y a la incapacidad técnica demostrada por el Incora (Benítez, 2005).

Hasta 2002, la política agraria no tuvo mayores modificaciones, debido en parte a que la agenda pública estuvo enfocada en los diálogos de paz del Caguán. A partir de 2003, se desarrolla un cambio institucional fundamenta, que consistió en:

El cambio institucional es promovido por el Decreto 1300 de 2003, por el cual el Incora fue suprimido y reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder). El objeto fundamental de esta institución es ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. Este decreto se consolidó a través de la Ley 1152 de 2007, la cual presentó modificaciones de forma y dio lugar a más disposiciones sobre RA (De los Ríos 2011, p. 108).

De esta manera, la política agraria se orientó más hacia la garantía del mercado de tierras, entendiendo a este como el mejor mecanismo para ampliar la propiedad rural y garantizar así el acceso masivo de los campesinos al principal medio de trabajo. En otros ámbitos, la política de liberalización continuó y el mecanismo de subsidios focalizados, reemplazo a los tradicionales subsidios generales para los sectores (Trujillo, 2014).

Este esquema de política ha sido mantenido hasta 2019, sin que haya modificaciones estructurales, que indiquen un cambio. Pese a esto, más adelante se analizará que transformaciones han sido tratadas de incorporar a través de la Reforma Rural Integral, derivada de los diálogos entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

2.5.1 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Luego de la primera década del siglo XXI, la cual estuvo marcada por el aumento de la confrontación entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC (principalmente), se anunció en 2010, en el marco de la posesión del presidente Juan Manuel Santos, la posibilidad de abrir una opción de dialogo, entre las dos partes (Estado y FARC), que pusiera fin a la violencia política desarrollada a partir de la década de 1960. Esto significó un cambio

estructural en la manera como el gobierno había tratado las posibilidades de tener una salida negociado del conflicto, la cual estuvo durante la administración Uribe (2002-2010) supeditada a la política de seguridad democrática.

En 2011 el gobierno colombiano inició acercamientos secretos con delegados del comando central de las FARC-ep, los cuales derivaron en una serie de encuentros desarrollados en Cuba, que llevaron en 2012 al reconocimiento público del inicio formal de las negociaciones. De un lado, la delegación del Estado estuvo dirigida por Humberto de la Calle, y por parte de las FARC-ep se designó a alias Iván Márquez, como jefe del equipo negociador. Igualmente, ambas partes acordaron la designación de Cuba y Noruega como países facilitadores.

Como acuerdo entre partes y buscando aplicar lecciones aprendidas de diálogos del pasado, se decidió adelantar las negociaciones fuera del país, haciendo a Cuba sede oficial de los diálogos. La agenda pactada contempló la discusión de seis grandes puntos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de refrendación de los acuerdos. Se estableció la regla de que “nada está acordado, hasta que todo este acordado” es decir, a pesar de que se avanzara en acuerdos parciales sobre los puntos, solo hasta el final de las negociaciones se entendía como acordado cada uno de los puntos.

La metodología de las discusiones tuvo las siguientes características:

Una vez que las negociaciones iniciaron en La Habana, se llevaron a cabo en tres espacios principales. El primero, llamado el “3 x 3”, consistía en reuniones de tres plenipotenciarios de cada lado, sin la presencia de ningún país garante ni ningún otro personal de apoyo. En esas sesiones, se libraron las batallas políticas más difíciles. Una vez que ambos lados presentaban sus puntos de vista políticos “en crudo” sobre los temas, las discusiones pasaban a la llamada “mesa 10 x 10”, donde cada lado tenía diez representantes y donde los países garantes estaban presentes, pero sin intervenir en ningún momento. Las discusiones en la mesa se enfocaban en lo que

constituiría el contenido del acuerdo. Cuando esas conversaciones se agotaban, el tema pasaba a la comisión de redacción, que también estuvo conformada por diez representantes de cada lado: dos plenipotenciarios y ocho de personal de apoyo. Los garantes también estaban presentes en esta comisión. (Segura y Mechoulán, 2017, p. 16)

Adicional a las rondas de negociaciones en la Habana, el PNUD y la Universidad Nacional -Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz- desarrollaron desde diciembre de 2012, cuatro foros públicos de discusión, en el que academia, víctimas, actores del sector privado, entre otros, generaron insumos para la discusión de la Mesa en torno a: política de desarrollo agrario integral, víctimas, participación política y drogas ilícitas.

En lo referente al foro de la política de desarrollo agrario integral, que fue desarrollado entre el 17,18 y 19 de diciembre de 2012, hubo más de 1300 participantes, quienes deliberaron en las distintas mesas dispuestas por la organización. De este proceso se destaca:

- Una amplia, plural y diversa participación: la representación se extendió a los 32 departamentos, así como a una importante diversidad de organizaciones, movimientos y otros actores de la sociedad civil.
- Numerosas propuestas ciudadanas: más de 1000 propuestas ciudadanas fueron socializadas en las mesas de discusión.
- Acuerdo entre sectores: todos los sectores convocados en las mesas suscribieron la declaración “Unidad en la lucha por el territorio y la reforma agraria integral”, en donde se señalan puntos básicos para congregar esfuerzos orientados al desarrollo agrario.
- Escenario social para el diálogo de concepciones y visiones: en el foro de visibilizaron las diferentes concepciones sobre el problema agrario y sus posibles soluciones.
- Un espacio necesario para la Mesa de Conversaciones.
- Apoyo al proceso de diálogo para la solución del conflicto armado: el foro sirvió como mecanismo de interlocución de la ciudadanía con la mesa de dialogo,

generando además un proceso de legitimación. (Organización de Naciones Unidas, Universidad Nacional de Colombia, 2012)

Aunque este ejercicio de participación de diferentes actores tuvo un efecto de legitimación importante, no fue suficiente para responder a las críticas de sectores gremiales como la Federación Nacional de Ganaderos, quienes manifestaron abiertamente su oposición a la mesa de conversaciones.

Durante el periodo 2012-2016, el proceso sufrió múltiples reajustes, derivados de las diferentes tensiones en la confrontación armada y de la presión de varios sectores políticos y sociales que se opusieron al acuerdo. Después de estos reajustes, el 24 de agosto de 2017, el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, anunciaron un texto de acuerdo final, el cual fue firmado en Cartagena, el 26 de septiembre de 2016.

Pese al optimismo que generó la firma del acuerdo, el 2 de octubre de 2016, fue sometido a votación por referendo el texto del acuerdo, obteniendo como resultado un rechazo por parte del 50.2% de los votantes. Después de los resultados, y ante la incertidumbre jurídica sobre la legitimación de lo acordado en la Habana, el gobierno decidió escuchar a los opositores del acuerdo, con el fin de escuchar propuestas de ajuste al texto del acuerdo. Luego de este proceso y de rondas rápidas de renegociación con las FARC, se firmó un nuevo texto de acuerdo, el 24 de noviembre de 2016 en el teatro Colón, en Bogotá. Este texto incorporó modificaciones especialmente en el punto 1 del tema agrario, donde fueron excluidos algunas de las acciones ya pactadas (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2016).

Luego de la firma del acuerdo en el teatro Colón, el Congreso de la República fue el ente encargado de refrendar los acuerdos, siendo aprobado por la mayoría del Senado y Cámara de Representantes. Con este hecho, el acuerdo comenzó su proceso de revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, y a ser desarrollado jurídicamente mediante leyes en el Congreso de la República.

En lo referente al punto 1 del acuerdo denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, se contemplan los siguientes aspectos que guían las acciones acordadas:

- La Reforma Rural Integral es la hoja de ruta para la construcción de “un nuevo campo colombiano”.
- El territorio es concebido como “un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que comunidades -hombres y mujeres- desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de las condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-regional” (Presidencia de la República, 2016, p. 10)
- El desarrollo rural integral es la condición que permite la integración regional y el desarrollo social del país. Por tanto, la RRI señala la hoja de ruta para la integración de los territorios, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, y la garantía de derechos.
- La función social de la propiedad es el elemento que permite la promoción del uso adecuado de la tierra, así como la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma.
- La transformación estructural requiere la promoción de la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres.
- El desarrollo rural integral debe llevar una provisión de bienes y servicios básicos, que brinden bienestar y buen vivir a las poblaciones rurales.
- La RRI pretende asegurar a toda la población colombiana, la disponibilidad y acceso oportuno y justo a los alimentos necesarios para una buena nutrición.
- La participación amplia de las comunidades, es una condición para el desarrollo de la reforma de una manera efectiva y transparente.
- Las formas de asociación comunitaria, desarrollada a partir de espacios de comunidades étnicas, es fundamental para la construcción de un ordenamiento socio ambientalmente responsable.
- Las intervenciones realizadas en el marco de la RRI deben priorizar los territorios más afectados por la violencia.

- Reconocimiento del contexto de globalización y de políticas de inserción, en el cual la producción agropecuaria debe tener un especial interés por parte del gobierno.

CAPITULO 3 CONDICIONES DEPENDIENTES DEL MODELO

Las políticas públicas se desarrollan como una tecnología de gobierno, orientadas a llevar problemas sociales a niveles de conflicto manejables (Vargas, 1992). De esta manera, el aspecto central de la intervención del Estado, es un problema social, cuyo desarrollo expresa una situación de insatisfacción por parte de la sociedad y un desafío al Estado para su resolución.

Los problemas socialmente relevantes para la sociedad, son susceptibles de ser o no, intervenidos por el Estado. Esto depende de su grado de afectación sobre la sociedad, los actores detrás de su movilización y la voluntad política del gobierno para incorporarlo dentro de la agenda pública (Menny, 1992).

Hay problemas sociales prioritarios para un Estado, como lo son la seguridad, la protección social y la economía. Sin embargo, otros problemas pueden ganar visibilidad, a partir de cambios políticos que favorecen su discusión y que posibilitan un cambio en su concepción. Este es el caso de la cuestión agraria, que como se analizó en el capítulo anterior, tiene una historicidad importante y está directamente relacionado con la violencia política, la cual a su vez es el problema más importante en las últimas décadas.

La cuestión agraria agrupa una serie de elementos problemáticos, que definen las grandes diferencias de intereses y posiciones de poder entre cada uno de los actores involucrados. El primer elemento problemático es la discusión sobre la tenencia de la tierra, en donde el factor central es la posibilidad de realizar una redistribución de la propiedad agraria, partiendo del hecho de que hubo procesos de acaparamiento ilegal de baldíos y que, la violencia favoreció la concentración irregular de tierra. Frente a esta posibilidad, el bloque de latifundistas y gremios, han movilizadado sus recursos de poder y han logrado menoscabar cualquier posibilidad de redistribución de la propiedad.

El segundo elemento es la discusión sobre el modelo de producción agraria que se debe favorecer. Mientras la visión institucional, arraigada inicialmente al modelo de desarrollo

por sustitución de importaciones y posteriormente al modelo de apertura económica, ha privilegiado la idea de que la producción agraria sea desarrollada mayoritariamente por el latifundio, la visión de asociaciones campesinas y pequeños productores insisten en las bondades del minifundio y las economías de pequeña escala.

Un tercer elemento, guarda relación con la dualidad entre participación y exclusión política de las comunidades campesinas. Este ha sido uno de los motores de la violencia política y se ha expresado en acuerdos y discusiones nacionales, que han derivado en pactos entre elites agrarias y otras coaliciones de actores que han promovido la exclusión política de ciertos grupos.

En este entendido de las múltiples situaciones que componen y dimensionan los problemas agrarios, cabe señalar el papel del acuerdo de paz en la reedición del problema agraria y su posicionamiento como tema prioritario para el país. El acuerdo entre el gobierno y la guerrilla, sienta las bases de una reorientación en la manera como se ha tratado la cuestión agraria, abriendo las posibilidades para una transformación de la realidad de las comunidades rurales.

En este marco, el presente capítulo analiza los aspectos normativos (deber ser) de la Reforma Rural Integral, siguiendo el modelo teórico de Sabatier y Mazmanian (1981). Para esto, se analiza en primer lugar la tratabilidad del problema agrario al interior de la RRI, luego se caracterizan los aspectos que estructuran la ley que guía el proceso de implementación.

3.1 Tratabilidad del problema

Los problemas sociales tienen grados diferenciados de tratabilidad, es decir, dependiendo de su naturaleza, un problema afecta de manera diferenciada la capacidad del Estado para llevarlo a un nivel de conflicto manejable. Las instituciones públicas mediante sus intervenciones sobre problemáticas sociales, requieren cambios en las poblaciones afectadas y en la estructura institucional. Estos, varían en función del grado de cambio necesario y en muchos aspectos, en la historicidad del problema mismo (Roth, 2002).

Aunque haya un proceso de planificación detallado, nada garantiza que los objetivos trazados se cumplan. En muchos casos, se evidencia una gran distancia entre lo deseado, lo posible y lo que se logra. Es por eso, que el análisis de un proceso de implementación, debe comenzar por la consideración de cómo la naturaleza de un problema, determina las capacidades del Estado para su intervención.

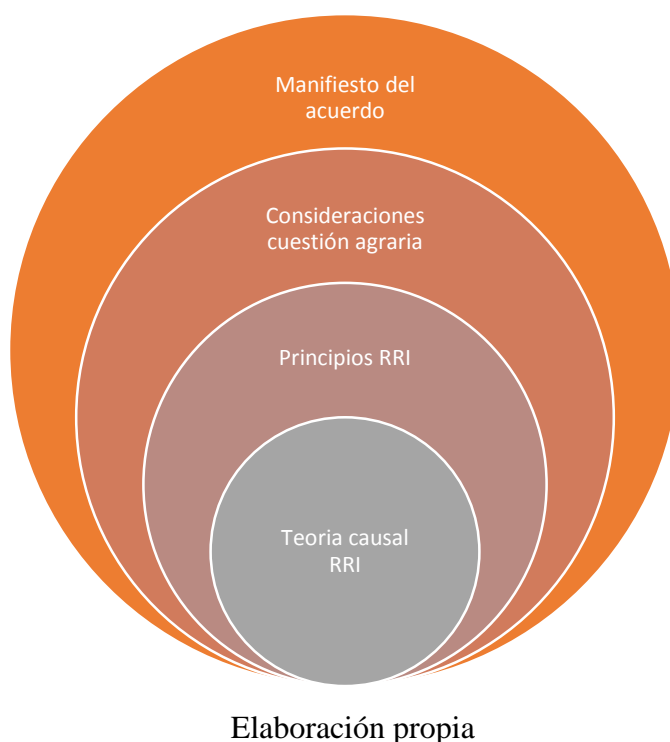
En el caso de la RRI, y tal como se evidenció en el capítulo anterior, hay una determinación estructural, derivada de los conflictos en torno al uso y tenencia de la tierra. Así mismo, estos conflictos se interrelacionan con episodios de violencia política, luchas populares y tensiones sociales, que adhieren más dimensiones a la cuestión agraria.

3.1.1 Dificultades en el manejo del cambio

El manejo del cambio es denominado por Sabatier y Mazamania (1981), como la relación entre las modificaciones necesarias en el grupo objetivo de la política y las tecnologías requeridas para su transformación. En medio de esta relación, existe la necesidad de que la política cuente con una teoría causal, que permita orientar la acción y que se constituya como la base sobre la cual se intervengan los problemas.

La teoría causal de la RRI puede analizarse en virtud de tres factores. El primero es el manifiesto político en el cual se enmarca, que es básicamente la introducción del acuerdo final para la terminación del conflicto, firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. El segundo factor lo constituyen las consideraciones contempladas en el punto uno del acuerdo denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”. Finalmente, el tercer factor que permite analizar la teoría de la RRI se haya en los principios del mismo, expuestos en el punto uno del acuerdo.

Figura 2. Teoría causal de la Reforma Rural Integral



Como se aprecia en la ilustración 4, la RRI se enmarca en un pacto político, firmado por el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, a fin de terminar el conflicto e iniciar la construcción de una paz estable y duradera. En este acuerdo global, se desarrolla la base que soporta la teoría sobre la que se simiente la RRI. Esta, se haya en la narrativa construida en la introducción del acuerdo, en la cual se destacan los siguientes aspectos:

- El acuerdo supone el fin del conflicto, que contribuye al cese del sufrimiento de los colombianos, la exclusión de comunidades y otras víctimas de la violencia.
- El fin del conflicto da inicio a una transición orientada a una mayor integración territorial, mayor inclusión social y el fortalecimiento de la democracia. Igualmente, se busca que el trámite de los conflictos sociales se dé por la vía institucional.
- Hay cuatro principios transversales en los seis puntos del acuerdo: enfoque territorial, participación ciudadana y enfoque diferencial.
- El enfoque territorial reconoce las necesidades particulares de los territorios y sus comunidades. Así mismo, se plantea que la implementación del acuerdo se realiza

desde las regiones y territorios, con la participación de múltiples actores institucionales y comunitarios.

- La participación ciudadana se enuncia como la base para que la sociedad aporte activamente a la construcción de paz, a partir de su integración a las actividades de planeación, ejecución y seguimiento de los planes desarrollados en los territorios.
- El enfoque diferencial se relaciona con la intención de intervenir diferentes problemas, partiendo de un reconocimiento de las condiciones y posiciones de los actores y poblaciones, de una manera diferenciada, en función de su identidad, género o etnia.

De acuerdo a lo anterior, el acuerdo final para la terminación del conflicto, señala de manera general las bases teóricas sobre las cuales orienta su acción. Estas, en su mayoría son una muestra de la concertación sobre problemas históricos, como lo ha sido el centralismo político y su impacto en el desarrollo territorial, así como el reconocimiento de desarrollos diferenciados, en función de territorios, identidades y género.

Con base en estas orientaciones generales, contenidas en la introducción del documento, se desarrollan unas consideraciones específicas sobre la cuestión del campo en Colombia. Estas pueden sintetizarse en los siguientes elementos:

- La Reforma Rural Integral es la hoja de ruta para la construcción de “un nuevo campo colombiano”.
- El territorio es concebido como “un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que comunidades -hombres y mujeres- desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de las condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-regional” (Presidencia de la República, 2016, p. 10)
- El desarrollo rural integral es la condición que permite la integración regional y el desarrollo social del país. Por tanto, la RRI señala la hoja de ruta para la integración de los territorios, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, y la garantía de derechos.

- La función social de la propiedad es el elemento que permite la promoción del uso adecuado de la tierra, así como la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma.
- La transformación estructural requiere la promoción de la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres.
- El desarrollo rural integral debe llevar una provisión de bienes y servicios básicos, que brinden bienestar y buen vivir a las poblaciones rurales.
- La RRI pretende asegurar a toda la población colombiana, la disponibilidad y acceso oportuno y justo a los alimentos necesarios para una buena nutrición.
- La participación amplia de las comunidades, es una condición para el desarrollo de la reforma de una manera efectiva y transparente.
- Las formas de asociación comunitaria, desarrollada a partir de espacios de comunidades étnicas, es fundamental para la construcción de un ordenamiento socio ambientalmente responsable.
- Las intervenciones realizadas en el marco de la RRI deben priorizar los territorios más afectados por la violencia.
- Reconocimiento del contexto de globalización y de políticas de inserción, en el cual la producción agropecuaria debe tener un especial interés por parte del gobierno.

Con lo anterior, se hacen más claros los principios de la teoría causal que cimienta la RRI. Se destaca, el reconocimiento de las diversidades territoriales, la necesidad de un desarrollo rural integral, y el reconocimiento de la función social de la propiedad. Estos elementos constituyen el reconocimiento de las causas que han llevado a la mayor parte del campo colombiano, a situaciones de exclusión, violencia y pobreza. Igualmente, señalan un punto de inflexión en el tratamiento de la política agraria, que tal como lo señala el capítulo anterior, a partir de la década de 1990 estuvo más abocada a no intervenir intensivamente en los problemas agrarios, como estrategia para la consolidación de una política menos proteccionista y que desligaba cualquier posibilidad de relación de los problemas agrarios con la existencia del conflicto armado (a partir del 2002).

El tercer factor que permite analizar la teoría causal de la RRI, son los principios que orientan la acción y que están contenidos en el punto uno del acuerdo. A continuación, se señala una breve descripción.

- Transformación estructural: equidad, igualdad y democracia son pilares de la transformación del campo.
- Desarrollo integral del campo: depende del balance entre las formas de producción agraria tradicionales, la competitividad y el encadenamiento de la pequeña producción con otros modelos.
- Igualdad y enfoque de género: busca la generación de alternativas de acceso a tierra, de financiación de proyectos y de formación, para brindar a las mujeres la posibilidad de tener acceso y uso de la tierra en condiciones de igualdad.
- Bienestar y buen vivir colectivo: se orienta el RRI a la eliminación de la pobreza y la garantía de las condiciones que permita a las comunidades rurales, condiciones de vida y de goce de derechos, similares a las poblaciones urbanas.
- Priorización: las distintas intervenciones van enfocadas a la atención especial de las comunidades y poblaciones más azotadas por la violencia. Igualmente, se propende por una atención privilegiada al pequeño y mediano productor agrario.
- Integralidad: busca la provisión de bienes y servicios para la garantía del buen vivir. Así mismo, se busca el desarrollo de programas orientados al acompañamiento técnico y financiero a los pequeños y medianos productores.
- Restablecimiento: reestablecer los derechos de las víctimas de despojo y otras violencias.
- Regularización de la propiedad: garantía de los derechos de los propietarios, así como la lucha contra la ilegalidad en la posesión de propiedad agraria.
- Derecho a la alimentación: la política de desarrollo agrario se orienta hacia la garantía de acceso a una alimentación sana.
- Participación: la elaboración de programas, políticas y proyectos contará con la participación de la ciudadanía.
- Beneficio, impacto y medición: las intervenciones deben llegar a la mayor cantidad de personas, con mayor intensidad y menor tiempo posible.

- Desarrollo sostenible: la RRI debe ser ambientalmente sostenible, apoyándose en una concepción ordenada del territorio.
- Presencia del Estado: el Estado debe hacer presencia amplia y suficiente para garantizar los derechos de los ciudadanos.
- Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: el desarrollo agrario se orientará hacia la garantía de que un mayor número de personas tengan acceso y hagan uso adecuado de la tierra.

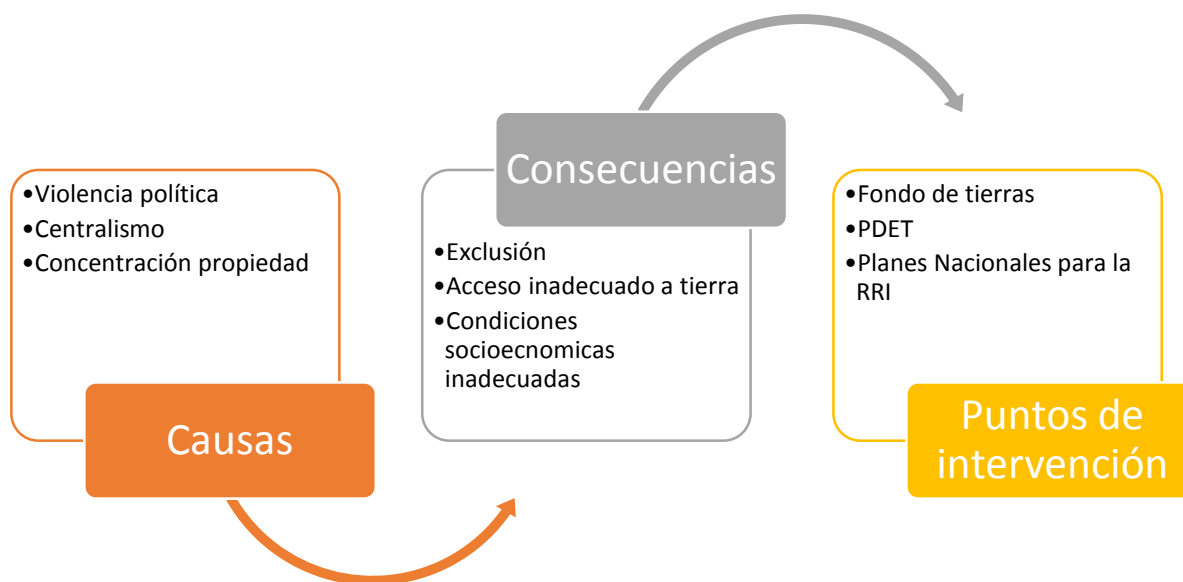
Estos puntos señalados anteriormente, muestran un consenso sobre tres temas estructurales. El primero, es el reconocimiento de que hay profundas diferencias en términos de desarrollo económico de los territorios, por lo cual la reforma debe atender a especificidades territoriales y partir de la base de que la violencia política limitó las posibilidades de muchas poblaciones a tener acceso a los bienes y servicios necesarios para el buen vivir. En segundo lugar, se reconoce la función social de la propiedad, lo que implica la posibilidad de una distribución equitativa de la tierra, que permitiría su desconcentración progresiva. En tercer lugar, se ve la posibilidad de coexistencia entre distintos modelos de producción agrícola, cuya función esencial es la garantía de la oferta de productos agrícolas y la posibilidad de su exportación.

Teniendo en cuenta los tres factores, se puede sintetizar que la teoría causal que soporta la RRI, parte del reconocimiento de tres causas, violencia política, centralismo, concentración de la propiedad; que a su vez, crean las condiciones para el desarrollo de tres efectos: exclusión de las comunidades de ámbitos de decisión sobre el territorio, acceso inadecuado e insuficiente a tierras para los pequeños y medianos productores, y condiciones socioeconómicas desfavorables para la vida en el campo.

Para la intervención de esta situación problemática, y teniendo como base los aspectos que orientan la acción de la RRI, señalados anteriormente, se infiere que existen tres grandes puntos de intervención. El primero se enmarca en el tema de acceso y uso de tierra, en donde el fondo de tierras se enuncia como principal programa. El segundo, se relaciona con la construcción de mecanismos de participación comunitaria en procesos de planeación

territorial, a partir de los denominados PDET. En tercer lugar, están los Planes Regionales para la Reforma Rural Integral, cuyos propósitos se orientan hacia la superación de la pobreza y el cierre de las brechas urbano-rurales (Forjando Paz, 2017). A continuación, se señala un esquema que resume la lógica causal de la RRI.

Figura 3. Lógica causal de la Reforma Rural Integral



Elaboración propia

3.1.2 Modificación del comportamiento político y porcentaje de la población objeto

Las políticas públicas buscan la modificación del comportamiento político de las personas, con miras a que sus actuaciones influyan positivamente en la intervención de problemas socialmente relevantes. Esto se puede hacer por medio de la persuasión -convencimiento de las bondades de la acción-, los incentivos monetarios y la aplicación de mecanismos de castigo -prohibiciones- (Roth, 2002).

De acuerdo con lo anterior, la RRI involucra una serie de acciones que afectan a un importante porcentaje de la población colombiana. Sin embargo, no hay una estimación cuantitativa formal -institucional-, que permita dimensionar la población cuyo

comportamiento político se vea afectado. Pese a esto, la RRI señala en sus grandes componentes, las características de las poblaciones potencialmente beneficiarias, lo que permite realizar cálculos que ayudan a hacer una aproximación cuantitativa del total de personas cuyo comportamiento político debe ser modificado.

En el tema de acceso y uso de tierras, la RRI plantea la creación de un fondo de tierras, el cual se espera disponga de tres millones de hectáreas, obtenidas a partir de tierras en proceso de extinción de dominio, tierras recuperadas a través de expropiación y adquisición, tierras inexploradas, entre otras. Igualmente, se plantean subsidios y créditos especiales para la compra de tierras.

Los beneficiarios de estos programas son caracterizados como:

“...trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria.” (Decreto ley 902, artículo 5)

De acuerdo a lo anterior, en el aspecto de acceso y uso de tierras, la RRI no hace una definición cuantificada del número de potenciales beneficiarios. Sin embargo, delimita los principales rasgos que deben cumplir y que permiten hacer estimaciones con los siguientes datos:

- Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2014), adscrita al Ministerio de Agricultura, El total de predios rurales a 2014 fue de 3.556.727, y el número de propietarios o poseedores fue de 5.118.978. De estos propietarios, solo el 26% son mujeres.

- Con base en el último censo agropecuario (DANE, 2014), Oxfam (2014) afirma que hay un millón de hogares campesinos habitan en un espacio inferior al que tiene una vaca para pastar, lo cual puede interpretarse como población con acceso insuficiente a tierra.
- El 1% de las explotaciones más grandes acapara el 80% de las tierras rurales, lo que indica una alta concentración de tierras en manos de una pequeña parte de la sociedad.
- Según el DANE (2014) más de 800.000 hogares campesinos no tienen acceso a tierra.

Con base en lo anterior, se estima que la población potencialmente beneficiaria del fondo de tierras se haya en el millón de personas con acceso insuficiente a tierras, más los 800.000 hogares que no tienen tierra y adicionalmente, pueden ser beneficiarios los cerca de 5,6 millones de desplazados habitantes de zonas rurales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Lo anterior, es una aproximación muy preliminar, pero que muestra la magnitud de la población beneficiaria cuyo comportamiento debe ser modificado por la RRI.

De otro lado, el fondo de tierras también traerá un impacto importante a la población dueña de latifundios (más de 2000 hectáreas) que se estima en más de 20.000 personas (el 0,4 del total de propietarios de predios rurales). De esta manera, la implementación del fondo de tierras requiere también la persuasión de este número de personas, con importante capital político y económico, a fin de que se conviertan en aliados del proceso y que se evite una oposición que limite el alcance buscado.

El segundo gran tema de la RRI es la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos programas, se aplican a territorios afectados por la violencia, a fin de realizar una transformación integral de la ruralidad en un periodo de 10 años, por medio de una implementación más celera de lo contemplado en la RRI. Los municipios priorizados

en estos programas fueron 170, que corresponden a 16 subregiones del país². En estos municipios habitan 6842859 personas, que corresponde al 13,9% del total de los habitantes de Colombia (Dane, 2018).

De esta manera, en el componente de los PDET, la RRI tiene como necesidad la modificación del comportamiento político del 13,9% de la población colombiana, cuyos rasgos sociodemográficos, indican presencia de comunidades étnicas (31,1% del total del país), una pobreza multidimensional del 72,8%, y un porcentaje de población con privaciones de condiciones de vida del 59,4% (Dane, 2018)

En el tercer punto de intervención de la RRI, referido a los Planes Nacionales, está orientado a la superación de la pobreza rural y a la integración y cierre de brechas entre campo y ciudad. Esto indica, que los diferentes programas y proyectos que hacen parte de los Planes Nacionales, impactan el comportamiento de la gran parte de la población rural del país.

3.2 Capacidad de la Ley para estructurar el proceso de implementación.

La **segunda variable** del modelo de Sabatier y Mazmanian, es el grado de coherencia en la ley que estructura el proceso de implementación. La categoría ley es entendida como:

Ley es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de “estructurar” el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (Sabatier y Mazmanian, p. 336)

² Alto Patía y Norte del Cauca (24 municipios), Putumayo (8), Sierra Nevada-Perijá- Zona bananera (13), Sur de Bolívar (7), Sur de Córdoba (5), Sur del Tolima (4), Urabá Antioqueño (8), Chocó (14), Arauca (4), Catatumbo (8), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (17), Macarena-Guaviare (12), Montes de María (15), Pacífico Medio (4), Pacífico y Frontera Nariñense (11). Fuente:

En este marco, la ley que estructura el proceso de implementación de la RRI es el acuerdo final para la terminación del conflicto, firmado en noviembre de 2016 y las diferentes leyes expedidas para su materialización, así como el plan marco de implementación. El texto del acuerdo, fue el resultado de los diálogos celebrados en la Habana, entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, a partir de 2012.

Previo a la firma del acuerdo, se produjo una versión preliminar del documento, que fue sometida a refrendación popular el 2 de octubre de 2016, por medio de un plebiscito, cuyos resultados indicaron un rechazo del 50,21% de los votantes. Luego de esta derrota, el gobierno decidió ajustar el texto y juntó a las FARC, firmaron una nueva versión el 24 de noviembre en el teatro Colón en Bogotá. Días después, el acuerdo fue sometido a votación en el Congreso de la República, como mecanismo refrendación. El resultado, fue la aprobación por unanimidad³, dando paso a los exámenes de constitucionalidad, por parte de la Corte Constitucional, e indicando al gobierno la posibilidad de implementar gradualmente lo acordado.

Para el desarrollo normativo requerido en los distintos componentes del acuerdo, el gobierno nacional impulsó el denominado Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, más conocido como “fast track”, que es un mecanismo que permite al congreso aprobar las iniciativas legislativas relacionadas con el acuerdo, en la mitad del tiempo establecido. Este mecanismo fue autorizado por la Corte Constitucional (sentencia C-32 de 2017), lo que posibilitó que se expidieran los primeros decretos ley a inicios de 2017.

En lo referido a los tres componentes de la RRI, cabe mencionar que fueron desarrollados normativamente en el marco del fast track. En materia de acceso y fondo de tierras, el entonces presidente Juan Manuel Santos, sancionó el decreto 902 de 2017, cuyo objetivo es “establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras”. (Decreto 902 de 2017). La Corte Constitucional, por

³ El resultado final de la votación en ambas Cámaras (Senado y Cámara de Representantes) fue de 205 votos a favor y 0 en contra. Cabe resaltar, que los opositores al acuerdo no registraron su voto (El tiempo)

medio de la sentencia C-073 de 2018, declaro exequible el articulado del decreto, dando vía libre para que el ejecutivo adelantara las acciones necesarias para su materialización.

En el tema de los PDET, desde el Ministerio de Agricultura se expidió el Decreto Ley 893, mediante el cual se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Dicho decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-730 de 2017. Igualmente, el gobierno tramitó cinco leyes referidas a los Planes Nacionales para la RRI. En el siguiente cuadro se hace un resumen de su objeto y las consideraciones de la Corte Constitucional:

Tabla 3. Leyes referidas a los Planes Nacionales

TEMA	NÚMERO DE LEY/PROYECTO	OBJETO	ESTADO	CONSIDERACIONES DE LA CORTE
Innovación agropecuaria	1876 de 2017	<i>...creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.</i>	Publicado	
Adecuación de tierras	257 de 2018 Cámara, 247 de 2018 Senado.	<i>Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones</i>	Archivado	No aplica.
Sistema Nacional catastral multipropósito	19 de 2017 Cámara, 10 de 2017 Senado	<i>Esta ley tiene como propósito redefinir el modelo catastral actual y se presenta como respuesta a la necesidad de implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble y con capacidad para el intercambio de información.</i>	Archivado	No aplica.
Adjudicación de baldíos en reservas forestales	225 de 2018 Cámara, 196 de 2018 Senado.	<i>Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones</i>	Archivado	No aplica
Tratamiento penal diferenciado a pequeños consumidores	226 de 2018 Cámara, 197 de 2018 Senado.	<i>Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</i>	Archivado	No aplica

Elaboración Propia

Como se puede apreciar en la ilustración anterior, la mayoría de los proyectos de ley presentados en el marco de la implementación del tercer componente de la RRI, referida a los Planes Nacionales, fueron archivados. Esto se debe a la terminación del periodo autorizado por la Corte Constitucional para la aplicación del Fast Track, que, a su vez, coincidió con el fin de la legislatura 2014-2018. Hasta la presentación formal al Congreso del Plan Nacional de Desarrollo (abril de 2019) no se presentaron nuevamente los proyectos de ley mencionados anteriormente.

De otro lado, dando cumplimiento a lo establecido en el acuerdo, el gobierno colombiano desarrolló y presentó ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), el Plan Marco de Implementación del acuerdo final. En ese documento se orientan las políticas públicas necesarias para dar cumplimiento al acuerdo final (DNP, 2017). El documento desarrolla pilares, estrategias, productos, metas y asigna responsables institucionales de cada uno de los puntos del acuerdo. Este plan fue igualmente desarrollado como documento CONPES (3932 de 2018), buscando la vinculación de los compromisos del Plan Marco a los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas. (CONPES, 2018).

En síntesis, tal como se aprecia en la figura # 6, la ley que estructura el proceso de implementación del RRI, es un complejo entramado de puntos de acuerdo leyes y documentos técnicos. Todos se basan en una teoría causal clara y desarrollan puntos específicos del acuerdo, ya sea en sus diversos capítulos o en los aspectos más técnicos, relacionados con metas e indicadores de seguimiento. Dado lo anterior, no es posible concebir la ley que estructura el proceso de implementación, como un solo documento unificador, ya que las características del ordenamiento jurídico colombiano, así como las lógicas de operación del Estado, imponen

3.2.1 Objetivos claros y coherentes

Los objetivos normativos orientan la acción pública, a partir de un señalamiento expreso de un propósito, al cual se le asignan personas y recursos. De esta manera, permite a las instancias y personas encargadas de la implementación, entender cuál es el horizonte que se

espera con la implementación de las decisiones. Igualmente, los objetivos permiten al momento de evaluar una política o un programa, ubicar el contexto de la acción, sus pretensiones y con base en ello, emitir un juicio de valor.

La claridad en los objetivos se puede establecer mediante la identificación de la existencia de un verbo en infinitivo, el desarrollo de un para qué y la enunciación de un cómo. Si un objetivo tiene estos tres elementos, puede considerarse como un objetivo claro.

La coherencia de un objetivo, guarda relación con la concordancia del mismo, respecto a los objetivos generales de la ley que establece el proceso de implementación, en este caso la RRI. De esta manera, un objetivo es coherente, si se relaciona explícitamente con el marco general de acción de la RRI, analizado en los apartados anteriores.

De otro lado, el desarrollo de un objetivo depende de la asignación de metas e indicadores, los cuales permiten realizar un seguimiento y monitoreo sobre su nivel de cumplimiento.

De acuerdo a estos puntos, en el siguiente gráfico se presenta una síntesis de la claridad, coherencia y desarrollo de los objetivos de la RRI, en su generalidad y en sus tres componentes.

Tabla 4. Claridad de objetivos

OBJETIVOS	CLARIDAD	ARTICULACIÓN	DESARROLLO
Generales de la RRI	X	X	
Componente tierras	X	X	X
Componente PDET	X	X	X
Componente Planes Nacionales	X	X	X

Elaboración propia

Como se muestra en el gráfico anterior, en general, existe un alto grado de claridad, coherencia y desarrollo de los objetivos de la RRI. Esto indica, que el marco de implementación de la RRI, cuenta con la claridad normativa (deber ser) de la acción, la cual, a su vez, está estrechamente ligada con el contenido del acuerdo final para la terminación del conflicto. De otro lado, el desarrollo de los objetivos en la mayoría de los componentes de la RRI, va a permitir realizar procesos de monitoreo y seguimiento continuo, los cuales se constituyen en mecanismos ideales para identificar fallas en el proceso de implementación, así como aspectos que se deban potenciar. Sin embargo, cabe anotar que aún hay aspectos pendientes, referentes a una mejor definición de líneas bases, lo que puede permitir un establecimiento de metas más concretas y por tanto más fáciles de monitorear.

3.2.2 Recursos financieros

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) el costo estimado de la implementación del punto uno del acuerdo, referido a la Reforma Rural Integral, será de 110,6 billones de pesos (Ministerio de Hacienda, 2017). Esto indica que el punto uno costará el 85% del total de recursos que se contemplan para la implementación del acuerdo en un periodo de 15 años (2017-2032). La estimación de estos costos se hace en función de:

Dada la naturaleza del punto, el ejercicio contempla un incremento en la cobertura de distintas variables mencionadas en el Acuerdo que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida y se suma a los costos encontrados de las inversiones nacionales. El ejercicio estima el costo marginal del incremento de una unidad en la cobertura y se multiplica por el número de personas que se deben cubrir para lograr la meta en cuestión. (Ministerio de Hacienda, 2017, p. 225)

Fedesarrollo (2017) advierte que la estimación realizada por el MFMP puede estar lejos del valor real de la financiación requerida para la implementación del punto uno, toda vez que ésta solo contempla los 170 municipios más afectados por la violencia y con mayores brechas en términos sociales y económicos.” En esta medida, el costo total de la reforma

rural integral puede estar subestimado y su implementación podría tener efectos fiscales futuros, debido a la necesidad de cubrir la totalidad del área rural ” (Fedesarrollo, 2017).

De otro lado, el Ministerio de Hacienda señala 6 fuentes de financiación de los 129,5 billones que se estima costará el posconflicto:

Tabla 5. Fuentes de financiación

Fuente	Costo total (\$ billones⁴)	Participación sobre el total
Presupuesto General de la Nación	46,7	36%
Sistema General de Participaciones	37,8	29,2%
Sistema General de Regalías	19,7	15,2%
Entidades Territoriales-Recursos propios	5,5	4,1%
Cooperación internacional	11,6	8,9%
Inversión Privada	8,3	6,4%
Total	129,5	100%

Elaboración propia

Las metas asociadas a los objetivos contenidos en los diversos documentos que integran la ley que reglamenta la implementación, indican productos, procesos y el desarrollo de planes especiales para dar cumplimiento a lo consagrado en la RRI. Esto implica necesariamente que los gobiernos del periodo 2018-2032 garanticen los recursos necesarios mediante instrumentos como los planes plurianuales de los planes nacionales de desarrollo. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece una inversión de 10,3 billones para el sector agropecuario -el 1% del total de los recursos-, lo que indica que, para alcanzar a cubrir los dineros faltantes del total del costo de la RRI, se deben hacer inversiones aproximadas por el orden de los 100 billones durante el periodo 2023-2032.

⁴ Precios Constantes 2016. Fuente: Ministerio de Hacienda (2017)

Lo anterior, se constituye como una muestra de que hay serias dificultades para asegurar los recursos necesarios para la implementación de la RRI, ya que, de un lado, no hay estimaciones completas del costo total de la implementación, y de otro lado, con los cálculos aproximados realizados por el Ministerio de Hacienda y con los recursos asignados al agro durante el cuatrienio 2018-2022, no hay indicios de que se alcance a cumplir con el aseguramiento de los recursos necesarios.

3.2.3 Integración jerárquica en y entre las instituciones

Las instituciones públicas que hacen parte de la definición y desarrollo de los componentes de la RRI, tienen diversas formas de integración, que responden a lógicas como la jerarquía, las sinergias y la coordinación interinstitucional. Según Sabatier y Mazmanian (1982) el grado de integración jerárquica entre las instituciones se determina por el número de instancias veto o de aprobación que existen para el logro de los objetivos normativos, así mismo, la integración vertical es alta cuando existen promotores de objetivos con la capacidad para asegurar adhesiones e imponer castigos.

Dentro de los tres componentes de la RRI (Acceso a tierras, planes nacionales, PDET) existen cerca de 32 instituciones públicas, encargadas del desarrollo de diversas acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación. Estas instituciones son: once Ministerios, cuatro Agencias Nacionales, cuatro instancias de coordinación, tres Departamentos Administrativos y las otras 10 corresponden a otros tipos de instituciones. Esto implica, la existencia de diversos grados jerárquicos dentro de la estructura del Estado colombiano. Las instancias de veto y aprobación corresponderían en primer lugar, a la Oficina de Presidencia de la República, luego a los Ministerios y a Departamentos administrativos (en especial el DNP). Los otros tipos de entidad hacen parte directa o indirectamente de Ministerios, lo que los excluye de ser una instancia veto.

Las instancias veto señalan las orientaciones para la implementación de los acuerdos, estructurando líneas de acción macro, las cuales luego son atendidas e incorporadas por otras entidades, para dar cumplimiento a sus competencias. En el caso de los componentes de la RRI, sobresale la importancia de instancias como el Ministerio de Agricultura y el

Departamento Nacional de Planeación, quienes estructuran asuntos clave de planeación y desarrollan sistemas de monitoreo para el seguimiento de acciones.

De otro lado, cabe destacar que las cuatro instancias de coordinación interinstitucional, tienen un papel relevante como instancias veto, toda vez que congregan a diversas instituciones con alto grado jerárquico dentro de la estructura del Estado, que convergen para la solución de asuntos específicos. De esta manera, se garantizan algunos escenarios de coordinación interinstitucional, que pueden o no facilitar la integración institucional orientada a la toma de decisiones sobre los objetivos normativos y su materialización.

Frente a la promoción de los objetivos normativos por parte de algunas instituciones, cabe mencionar el papel de la oficina del comisionado de paz, que, en cumplimiento de su función de asesorar al presidente en temas de paz, es decisivo en la promoción de los objetivos del acuerdo, frente a las diferentes instituciones del Estado. Igualmente, otros actores que tuvieron durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2018), un papel fundamental en la promoción de los objetivos del acuerdo, fueron la vicepresidencia de la República y algunos consejeros presidenciales.

A manera de síntesis, cabe señalar que hay grados de integración jerárquica entre las instituciones que hacen parte de la implementación de la Reforma Rural Integral, que existen instancias para la coordinación interinstitucional y que las instancias veto, se hayan especialmente en el ámbito de los ministerios y departamentos administrativos. Igualmente, hay funcionarios del gobierno, ubicados en distintas instituciones, que han sido fundamentales para la promoción y adhesión a los objetivos normativos

3.2.4 Reglas de decisión de las instituciones encargadas

La ley que estructura el proceso de implementación puede ofrecer un gran apoyo al cumplimiento de los objetivos normativos, a partir de una definición clara de las reglas de decisión de las instancias y las instituciones encargadas de los programas. Esto implica, que cuando el estatuto da claridad sobre cómo se organiza, cómo funciona y quién decide, hay

mayores posibilidades de que las instituciones faciliten el proceso de puesta en marcha de las decisiones.

Para el caso del acuerdo final para la terminación del conflicto, se estableció a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-, como órgano encargado de hacer acompañamiento y apoyo técnico al proceso de implementación del acuerdo. Esta comisión está integrada por tres designados de la presidencia de la República y tres representantes de las FARC (Decreto 1995 de 2016).

Esta comisión cumple una función de naturaleza técnica y política, que le permite dar un impulso a los diferentes componentes del acuerdo. Pese a esto, sus limitaciones se hayan en que es un órgano carente de toma de decisiones, y su operación depende de la voluntad de las partes para convocar las sesiones. Al respecto, cabe mencionar que durante la presidencia de Iván Duque (agosto 2018 a abril 2019) solo hubo una convocatoria de esta comisión, para tratar el tema de garantías de seguridad a excombatientes. Esto significa, que la reglamentación sobre esta comisión sigue siendo poco clara, toda vez que no se señala la obligatoriedad de su operación ni se fijan reglas de decisión.

En el ámbito de la RRI, existen otras tres instancias de coordinación, vitales para el proceso de implementación. De un lado, está la Instancia de Alto Nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, a la cual se le asignaron acciones y productos específicos en el contexto del Plan Marco de Implementación. Esta instancia, carece de un soporte normativo que señale sus reglas de decisión y funcionamiento claras, por lo cual, no presta un soporte real al cumplimiento de los objetivos normativos.

De otro lado, existen otras instancias relacionadas con alguno de los componentes de la RRI, que tienen reglas de decisión específicas, debido a que operan en otros ámbitos como la política social. Este es el caso de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia -CISAN- y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quienes tienen metas específicas en materia de superación de brechas socioeconómicas de los territorios.

Pese a esto, su apoyo al global de los objetivos normativos es muy reducido, toda vez las intervenciones que realizan son muy específicas.

De esta manera, puede afirmarse que no existen unas reglas de decisión claras para las instancias de coordinación interinstitucional, lo que limita la capacidad de varias instituciones de dar un apoyo decisivo al cumplimiento de los objetivos normativos. Esto supone que las reglas de decisión internas de las instituciones encargadas de la implementación, y las maneras informales de hacer coordinación, se constituyen como posibles ámbitos de apoyo al cumplimiento de objetivos normativos. Sin embargo, esto hace que sea discrecional el apoyo que puedan brindar las instituciones al proceso de implementación, haciendo que las dinámicas políticas sean lo determinante en esta etapa.

3.2.5 Reclutamiento de directivos y personal

El proceso de implementación requiere que los directivos y el personal de las instituciones encargadas, tengan un compromiso real con el cumplimiento de los objetivos normativos. De esta manera, cualquier oposición desde las plantas de funcionarios en determinadas instituciones, puede terminar afectando cualquier posibilidad de cambio a partir de las intervenciones realizadas.

En el plano político, el gobierno de Juan Manuel Santos tuvo como bandera el acuerdo de paz, por lo cual asigno a políticos comprometidos con esta causa en las diferentes instituciones encargadas de la implementación de los acuerdos. Esto a su vez, implicó que llegaran directores de diferentes unidades organizacionales, afines a lo contemplado en el acuerdo, así como un importante número de contratistas y personal temporal con algún nivel de afinidad hacia los acuerdos.

Lo anterior, fue una garantía de que hubiera esfuerzos institucionales y personales importantes para la implementación, toda vez que la adscripción de los contenidos del acuerdo se tradujo en aspectos de orientación de programas y desarrollo de actividades operativas, encaminadas a la materialización de lo pactado en la Habana.

Con el cambio de gobierno, hubo una importante reconfiguración sobre el acuerdo de paz, con una bancada de gobierno en abierta oposición a lo pactado en la Habana. Esto, ha tenido manifestaciones específicas en los cambios de directivos y personal -especialmente contratistas- que han llegado a las instituciones claves para el proceso de implementación. De esta manera, los funcionarios del gobierno Duque son opositores directos de los acuerdos de paz y, por tanto, no tienen un compromiso político con el cumplimiento de los objetivos normativos.

De esta manera, la discrecionalidad con la que los gobiernos manejan la implementación de los acuerdos de paz, no da una garantía real de que haya directivos y personal con una adscripción total a los acuerdos. En materia de RRI, esto se hace más claro cuando se evidencia la llegada de funcionarios a instituciones como la Agencia Nacional de Tierras, que en el pasado manifestaron desacuerdos con asuntos como la restitución de tierras, que es un componente fundamental de la teoría que estructura el proceso de implementación. Cambios de duque a santos en nivel de compromiso de los directivos de instancias clave respecto al acuerdo de paz

3.2.6 Posibilidades formales de acceso

La ley que estructura el proceso de implementación puede generar incentivos para la participación de otros actores en el proceso de puesta en marcha de las decisiones. De esta manera, en los distintos ámbitos de discusión y decisión, pueden desarrollarse procesos que conlleven a que actores como las asociaciones de beneficiarios de programas, organizaciones no gubernamentales y sector privado, sean partícipes activos del proceso de implementación.

Como se analizó anteriormente, uno de los principios fundamentales del acuerdo y en especial de la RRI, es la garantía de participación a todos los actores políticos y sociales en el nivel nacional y territorial. Esto se desarrolla en los documentos que integran la ley de implementación, a partir de mecanismos como las instancias de coordinación

interinstitucional, el desarrollo de lógicas participativas en los procesos de planeación y las garantías a actores políticos de poder ser representantes de demandas de la sociedad.

En aspectos como el desarrollo de los PDET, se garantizan las condiciones para el desarrollo efectivo de ejercicios de planeación conjunta del territorio, entre instituciones y grupos sociales. Esto implica una importante transformación en la manera como se analizan e intervienen los procesos públicos, pasando de ser un asunto eminentemente técnico a un asunto determinado por lógicas de participación, que a su vez legitiman la acción pública y se convierten en una poderosa herramienta para la garantía de implementación.

Igualmente, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se hace evidente que el sector privado y las organizaciones vinculadas a la cooperación internacional, tienen un importante papel en el proceso de implementación, que se traduce en aportes específicos a los recursos financieros necesarios para materializar el acuerdo de paz. Esto se ve reflejado especialmente en temas como el fondo de tierras y el estímulo al desarrollo de proyectos productivos agrícolas.

Pese a la existencia de estas garantías, las asimetrías de poder entre grupos de actores que intervienen en la política, y especialmente en aspectos como la restitución de tierras, hacen que las grandes decisiones sean tomadas al margen de los escenarios de participación establecidos. De esta forma, el poder político que concentran los grupos opuestos a la restitución de tierras, hace que, en los municipios más afectados por la violencia, pueda haber una oposición a este proceso, así como la imposición de barreras para el desarrollo de instrumentos como los PDET.

Así, se puede afirmar que hay posibilidades formales de acceso a que otros actores participen, pero las dinámicas políticas pueden llevar a que estas posibilidades nunca se materialicen.

CAPÍTULO 4 VARIABLES NO NORMATIVAS Y VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

4.1 Variables no normativas

El proceso de implementación tiene un dinamismo propio que va más allá de la ley que la estructura. Este dinamismo tiene dos aspectos fundamentales: la necesidad de recibir apoyo político constantes para superar la inercia, y los efectos producidos por el entorno socioeconómico y tecnológico.

Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales; por el contrario si está bien diseñada ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí (Sabatier y Mazmanian, 1981, p. 346)

De esta manera, en este apartado se analizan las variables no normativas que afectan las decisiones políticas de las agencias encargadas del proceso de implementación de la Reforma Rural Integral.

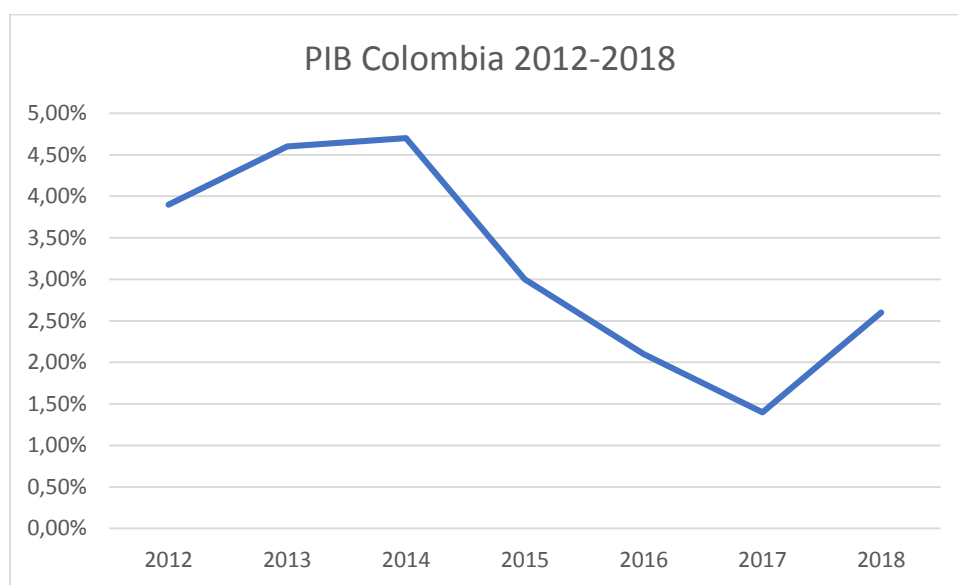
4.2.1 Condiciones socioeconómicas y disponibilidad de la tecnología.

Las variaciones en las condiciones socioeconómicas pueden afectar el proceso de implementación, en al menos cuatro maneras. En primer lugar, pueden afectar la percepción sobre la política y el problema que enfrenta, ya que afecta la importancia de otros temas y problemas públicos, haciéndolos más relevantes. En segundo lugar, los cambios en las condiciones pueden provocar presiones para que cambien reglamentos y se flexibilice el proceso de implementación. En tercer lugar, los cambios pueden generar afectaciones

a los grupos objetivo, llevándolos a cambiar su comportamiento frente a la política. En cuarto lugar, en el caso de políticas que tengan un componente tecnológico, los cambios en la tecnológica tienen un papel crucial en el éxito del proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981).

En el periodo de tiempo de análisis, que va desde el inicio de las conversaciones de la Habana en 2012 hasta abril de 2019, Colombia tuvo una crecimiento económico promedio de 3,1%, lo que indica una estabilidad macroeconómica importante. Entre 2012 y 2017 sobresale la desaceleración constante de crecimiento, pasando de 4,7% en 2014 a 1,4% en 2017.

Figura 4. PIB Colombia 2012-2018



Fuente: Banco Mundial (2019)

Elaboración propia

Estos cambios económicos fueron muy relevantes para el proceso de paz. De un lado, el entonces presidente Juan Manuel Santos recalcó que el proceso tendría un impacto positivo en el crecimiento económico, pues brindaría un contexto propicio para el incremento de las inversiones. De otro lado, la oposición del Centro Democrático criticó constantemente la

política económica del gobierno y asocio la “mala gestión de la economía”, a la crítica a las concesiones que recibiría la guerrilla de las FARC en el marco del acuerdo.

En gran parte del periodo se presentaron distintas protestas por el modelo socioeconómico impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos. Críticas provenientes de sectores sociales y de elites empresariales y sectores conservadores, presionaron muchas de las decisiones económicas tomadas por el gobierno. Por ejemplo, el paro agrario de 2013, convocado por distintos sectores sociales, entre las que se encontraban las denominadas “dignidades agrarias”, logró influir en la realización de un plan concertado con el gobierno, en el que se adoptaron medidas relacionadas con aranceles, subsidios, entre otros (Campos, 2015). Por su lado, el activismo constante de los gremios empresariales, logró que en 2016 se vieran beneficiados con la ampliación de subvenciones, en el marco de la reforma tributaria (ley 1819 de 2016).

Puede afirmarse que gran parte de las decisiones económicas del gobierno, influenciadas por dinámicas políticas particulares, buscaban en últimas garantizar un amplio apoyo al proceso de paz, que era la principal bandera de gobierno del presidente Santos. Este apoyo se vio garantizado en la segunda vuelta presidencial, en la que diferentes movimientos sociales agrarios, y distintos sectores empresariales, manifestaron su respaldo Santos y su promesa de continuar con los diálogos de paz.

Ya en lo referente al proceso de implementación, cabe señalar que la transición entre el gobierno de Juan Manuel Santos y el de Iván Duque, no ha implicado cambios significativos en la política económica, en tanto la búsqueda de la inversión extranjera, el impulso al sector minero-energético y las apuestas comunes en materia agraria (Ley Zidres por ejemplo), son elementos compartidos por ambos gobiernos.

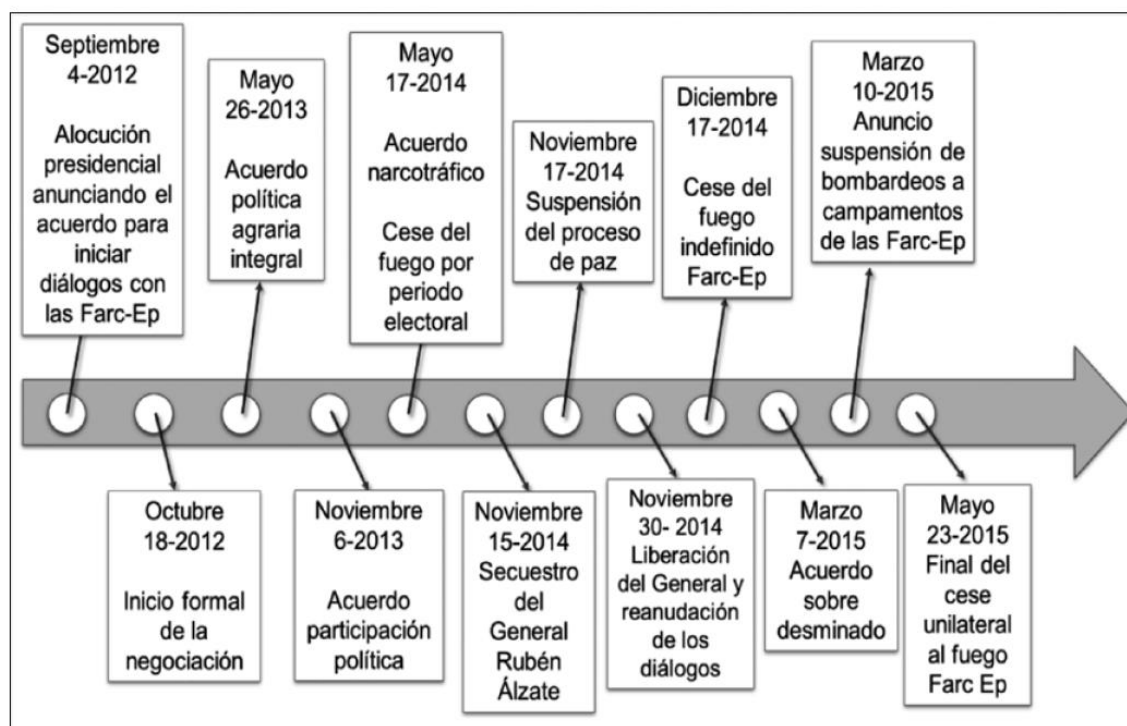
En síntesis, la estabilidad macroeconómica que ha tenido Colombia en los últimos años, no ha impactado de manera significativa el apoyo político al diseño e implementación de la Reforma Rural Integral. Esto ha hecho que la Reforma comparta relevancia dentro de la agenda pública, junto a otros temas relacionados con el ámbito de lo económico.

4.2.2 Atención de los medios al problema y Apoyo del público

Los medios de comunicación son fundamentales para la formación de opiniones frente a las políticas. El cómo, cuándo y dónde se cubre un evento, da indicios de la manera en que se forma y transforman las percepciones sobre un problema y las políticas que pretenden intervenirlos.

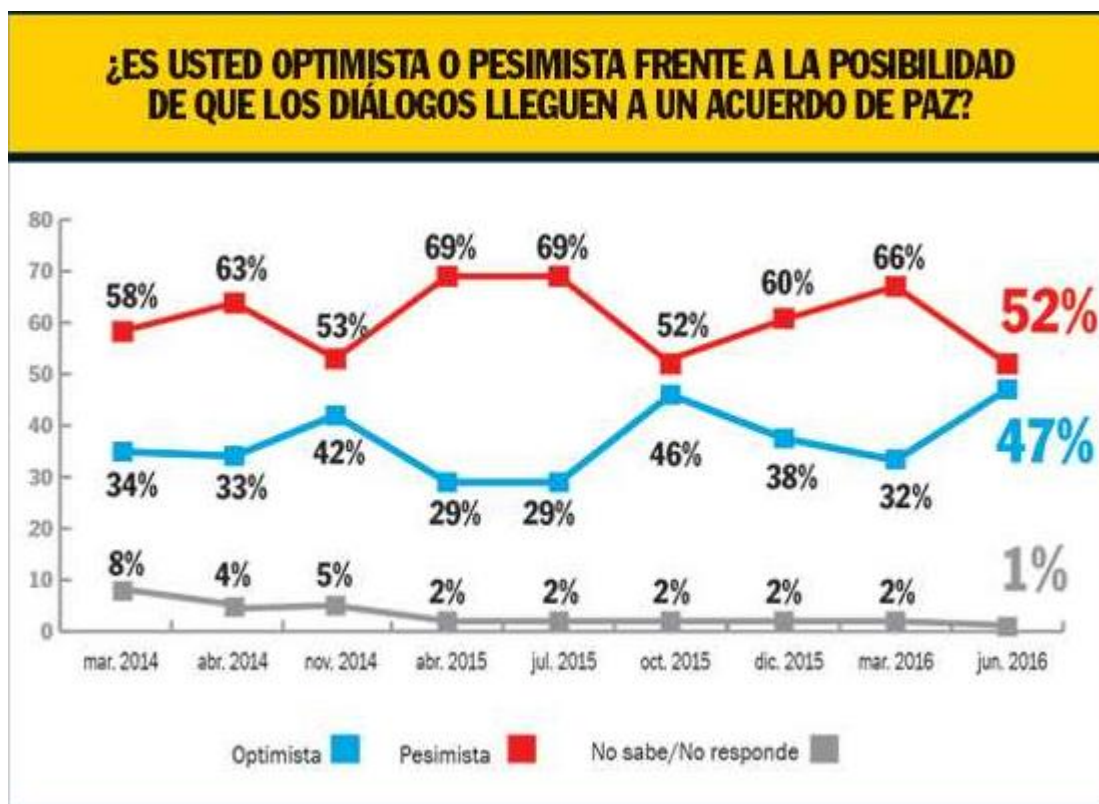
Durante el proceso de paz, hubo un cubrimiento constante de lo que pasaba en la mesa de negociación. En los distintos hitos del proceso, la actividad periodística aumentó e impacto de manera significativa el apoyo del público al proceso.

Figura 5. Principales hitos del proceso de paz



Fuente: Cárdenas (2015)

Figura 6. Optimismo frente al proceso de paz



Fuente: Revista Semana (2016)

Como se puede ver en las dos ilustraciones, el optimismo frente al proceso de paz, estuvo determinado por hitos dentro del proceso de negociaciones. Por ejemplo, el anuncio del cese al fuego, en diciembre de 2014, fue determinante para el aumento de 15 puntos porcentuales del proceso, registrados entre noviembre de 2014 y abril de 2015. De otro lado, la pérdida de 17 puntos entre julio y octubre de 2015, estuvo relacionada con la suspensión del cese al fuego y el periodo de las elecciones regionales.

El lenguaje de los tres principales periódicos del país (El tiempo, El Espectador y El Colombiano) frente al cubrimiento del acuerdo de paz, estuvo caracterizado por la utilización de mensajes “demonizadores” con palabras como “barbaros”, “terroristas” o “verdugos”, en el 93,3% de las notas sobre el proceso. De otro lado el lenguaje “emotivo” y el lenguaje “victimizador” solo estuvieron presentes en algo menos del 20% de las notas periodísticas de estos tres medios (Vanegas, 2016).

Lo anterior indica que hubo una gran influencia de los medios en la manera en que eran vistos los guerrilleros de las FARC, afectando directamente la visión de los colombianos sobre el proceso. Por ejemplo, la utilización constante de la palabra terrorismo, reforzó la narrativa uribista sobre la ilegitimidad de negociar con los “terroristas”. Este aspecto pone de manifiesto que el cubrimiento no fue objetivo y que favoreció en muchos aspectos, el posicionamiento discursivo de los opositores de los acuerdos. “La claridad y coherencia en los mensajes es fundamental para no crear falsas expectativas ni habilitar a los bloques opositores a orientar estrategias de desprestigio” (Cárdenas, 2015)

Luego del inicio del proceso de implementación, se registró una desaprobación de las medidas tomadas por el gobierno de Juan Manuel Santos para la implementación de los acuerdos. Entre junio de 2016 y agosto de 2018 se registró un aumento de 6 puntos porcentuales en la desaprobación de la gestión frente al acuerdo. Este hecho, fue determinante para la visibilización de Iván Duque como una opción política alternativa frente al continuismo “pro paz”, y el agotamiento político del gobierno de Juan Manuel Santos. De otro lado, el aumento del pesimismo frente a la paz ha sido determinante para que la agenda del gobierno Duque no este enfocada en los acuerdos y haya incorporado otros temas prioritarios.

Figura 7. Aprobación acuerdos de paz 2016-2018



Fuente: Periódico el Universal (2018)

4.2.3 Apoyo de las autoridades y compromiso de los funcionarios encargados.

El apoyo de las autoridades y de los funcionarios públicos encargados de las agencias implementadoras, es fundamental para garantizar la implementación de acciones coherentes con los objetivos normativos. Este nivel de apoyo depende de la orientación de las autoridades, y de la incompatibilidad de las leyes que se emitan posteriormente a la ley que estructura la implementación.

En esta variable, el fenómeno fundamental que explica el cambio del apoyo de las autoridades a la implementación de la RRI, tiene que ver con la transición del gobierno Santos al gobierno Duque. Esta transformación supuso que se pasara de un gobierno enfocado en la agenda de la paz, a un gobierno cuyo centro está más en cuestiones económicas asociados a temas como la económica naranja.

Este cambio tuvo efectos significativos en el apoyo y compromiso de los funcionarios y la burocracia. Se pasó de un gobierno movido por la narrativa de la paz a uno donde ese tema prácticamente ha desaparecido de la agenda pública. En lo administrativo, esto se materializa en el cambio de directivos de las instituciones públicas, quienes materializan las orientaciones del gobierno nacional, y que en general son cercanos al partido Centro Democrático, que ha sido el principal opositor de los acuerdos. Esto implica una limitación a las posibilidades de impulsar la implementación de los acuerdos, pese a que hay un blindaje jurídico.⁵

4.2 Variables Dependientes

El análisis de la implementación de una política tiene según Sabatier y Mazmanian (1981) tiene como principales componentes aquellas variables que condicionan el proceso de implementación (analizadas en los capítulos anteriores). Sin embargo, hay variables

⁵ En las siguientes variables se hace un análisis más detallado de las implicaciones del cambio de gobierno.

relacionadas con las etapas de implementación, que son importantes analizar, de cara a caracterizar de una manera más completa el proceso.

Para los autores estas variables son: el resultado de la acción de las dependencias encargadas de la implementación, el acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción, los impactos efectivos de los resultados de la acción y la revisión mayor de las normas.

4.2.1 Resultado de la acción de las dependencias encargadas de la implementación

Para Sabatier y Mazmanian es fundamental que los objetivos de la ley deban desarrollarse en reglamentos, procedimientos y otra normatividad, que además debe contemplar mecanismos para su cumplimiento. Se debe garantizar por medio de las normas que la política pueda ser capaz de tratar casos específicos y que este tratamiento se dé dentro del marco de unas instrucciones y una coordinación clara por parte de las agencias encargadas.

En este proceso es fundamental una alineación de los objetivos normativos con las decisiones políticas “La subordinación de las decisiones políticas a los objetivos normativos depende mucho de la capacidad que tengan los grupos de electores que están a favor de la ley, así como las autoridades legislativas y ejecutivas, para intervenir activamente en el desarrollo de la implementación, complementando los recursos de las dependencias y contrarrestando la resistencia de los grupos objetivo” (Sabaterier y Mazmanian, p. 359)

Dentro de los tres componentes de la Reforma Rural Integral (acceso y fondo de tierras, PDET, Planes Nacionales) hubo durante el periodo analizado, muchas dificultades para su materialización vía normativa.

En el tema de **acceso y fondo de tierras**, mediante el decreto presidencial 902 de 2017 se buscó “establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral

en materia de acceso y formalización de tierras.” (Presidencia de la República, 2017, p. 14). Allí se definió como beneficiarios de la ley a los dueños de predios rurales involucrados en los programas de restitución, a las cooperativas agrarias, comunidades étnicas, víctimas de la violencia, entre otros. De otro lado, el decreto ordena:

- Creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO-: es una herramienta orientada a consignar en un registro a los beneficiarios del fondo de tierras. Es el principal instrumento de planificación de la política pública. Ha sido desarrollada normativamente mediante la resolución 740 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras, la cual establece el reglamento operativo, el cual, a su vez, es desarrollado en procedimientos, actividades, procesos, desarrollados en su mayoría en 2017.
- Creación del fondo de tierras: es un fondo especial de tierras que integra los fondos existentes para distintos grupos poblacionales (campesinos, comunidades étnicas, entre otros), buscando la formalización de predios y la asignación de baldíos a las comunidades para el desarrollo de proyectos productivos.
- Definición de las formas de acceso: se prevé la adjudicación directa de baldíos, el subsidio integral de acceso a tierras y el crédito especial de tierras.
- Implementación de ordenamiento social de la propiedad rural: establece la forma de identificación de los predios focalizados por el Ministerio de Agricultura, el cual se basa en principios como la salvaguarda del ordenamiento social, el respeto a los territorios étnicos, entre otros. Igualmente, allí se establecen los lineamientos para la construcción de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, los cuales deben ser formulados con una participación activa de las comunidades.

Si bien los puntos señalados anteriormente muestran una materialización normativa de los objetivos de la ley, hay otra producción normativa, desarrollada al margen del proceso de paz, que contraría la teoría de la Reforma Rural integral. La ley 776 de 2016, que reglamenta

las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres), norma la posibilidad de que zonas rurales, aisladas de grandes centros urbanos, con alto costo de adaptación productiva, y una baja posibilidad de ser adaptadas para producción agrícola familiar, puedan ser utilizadas para el desarrollo de producción a gran escala.

Estas zonas permiten la acumulación de baldíos, para la consolidación de grandes extensiones de tierra de uso productivo. Este elemento limita los efectos de la RRI, en tanto resta tierra disponible, susceptible de ser utilizada en el marco del banco de tierras. Esto implica, que las comunidades que crecen de tierra y que están en la base RESO, tengan menos posibilidades de acceder a baldíos titulados.

El componente de **PDET**, es el que más desarrollo normativo ha tenido. El Decreto Ley 893 de 2017 crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como un instrumento de planeación y gestión en el nivel de territorios priorizados, a partir de su reacción con dinámicas del conflicto. Este decreto establece a su vez, elementos como la periodicidad de los PDET, las entidades encargadas del desarrollo de sus planes de acción, los sistemas de articulación con otros instrumentos de planeación, entre otros aspectos.

En materia de **Planes Nacionales** (segundo componente de la RRI), cabe señalar que de los cinco proyectos de ley, presentados en el congreso, para reglamentar varios aspectos consagrados en la RRI, solo se aprobó el proyecto de ley 1876 de 2017, cuyo objeto es la “creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación”.(Ley 1876 de 2017)

Esta ley permite coordinar las diversas políticas, planes programas y proyectos, así como actores clave, en el propósito de promover las actividades científicas, tecnológicas y de innovación en los territorios rurales. Con esto, se espera contribuir al mejoramiento de la productividad y la competitividad del campo colombiano. Siguiendo a Sabatier y

Mazmanian (1981), puede entenderse este sistema como una tecnológica, generada a partir de la política, y que es fundamental para cumplir con todos los componentes de la RRI.

De otro lado, cabe señalar que cinco iniciativas legislativas, estrechamente relacionada con los Planes Nacionales, no fueron aprobadas por el Congreso, debido, en la mayoría de los casos, a que se cumplieron los términos para tramitar la ley. Estas iniciativas fueron:

- Adecuación de tierras: buscaba la regulación del servicio público de adecuación de tierras ADT.
- Sistema Nacional catastral multipropósito: redefinía el modelo de registro catastral actual.
- Adjudicación de baldíos en reservas forestales: reglamentaba el otorgamiento de baldíos en zonas de reserva forestal.
- Tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores: establecía un régimen penal especial para los pequeños cultivadores de hoja de coca.

Estos puntos al no ser aprobados por la administración Santos, quedaron excluidos de la agenda legislativa del nuevo gobierno, toda vez el programa de gobierno de Iván Duque contiene elementos contrarios a aspectos como el tratamiento especial para pequeños cultivadores y la adecuación de tierras. Esto significa un freno a las instancias encargadas de la implementación de la RRI, toda vez que las directrices nacionales se orientan a políticas y decisiones contrarias.

4.2.2 Acuerdo de los grupos objetivo con resultados de la acción

Los grupos objetivo de la política expresan su adhesión a las leyes en función de: probabilidad de ser detectados si desobedecen la ley, las sanciones para penalizar el desacato, la legitimidad de las reglas, costos que supone el acatamiento. Estos elementos condicionan la posibilidad de que la ley modifique sustancialmente el comportamiento de

las personas, que es un requisito indispensable de la acción pública para llevar la problemática a un nivel de conflicto manejable.

“A parte de los casos de rechazo a las reglas, cualquier programa regulativo que pretenda modificar sustancialmente el comportamiento del grupo objetivo enfrentará hostilidad, cuando las personas sometidas a la regulación se empeñen en una oposición total y no acepten obedecer. Con el fin de minimizar la incidencia de conflictos tan debilitantes - así como la posibilidad de que culminen en juicios que pongan en peligro el programa entero- los programas coactivos necesitan complementarse con el otorgamiento de apoyos financieros” (Sabatier y Mazmanian, p. 361)

Como se analizó en capítulos anteriores, la RRI enfrenta un ambiente político adverso para su implementación, derivado de dos hechos fundamentales: la pérdida del plebiscito de la paz y la elección de un presidente contrario a la teoría que da sustento a la reforma.

La oposición política a la negociación entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, surgió en el momento mismo del anuncio de los diálogos. El Centro Democrático, partido del expresidente Álvaro Uribe, fue la principal fuerza política que condenó la oposición a una salida negociada al conflicto, ya que se consideraba como una claudicación del Estado de derecho ante el terrorismo. (Revista Semana, 23 de junio de 2016)

Tan pronto fueron avanzando los diálogos y se presentaron hechos que restaron legitimidad al proceso, como el caso del secuestro de un General del Ejército Rubén Darío Álzate en 2014 (Revista Semana, 2 de septiembre de 2018), se incrementaron los sectores que se oponían al proceso. Pese a esto, el entonces presidente Juan Manuel Santos, fue reelegido con la promesa de continuar y culminar el proceso de paz, lo que a su vez implicó la derrota del candidato del Centro Democrático, Oscar Iván Zuluaga, quien era un abierto opositor al proceso.

Como la dinámica de la mesa de conversaciones estuvo guiada bajo la idea de que “nada está acordado hasta que todo este acordado”, ocurrieron retrasos que incidieron en la pérdida

de la opinión favorable de los ciudadanos al proceso. Ese escenario fue capitalizado políticamente por el expresidente Álvaro Uribe, quien ganó visibilidad como el principal opositor a un presidente cuya imagen se estaba viendo afectada por los costos políticos del proceso.

Luego de que se anunciara el acuerdo final y que se convocara a un plebiscito para refrendar lo acordado en la Habana, se formó un bloque a favor de los acuerdos, conformado por la mayoría de los partidos políticos (de izquierda y derecha) con excepción del Centro Democrático, quien lideró la campaña por el “No”. Aunque todos los pronósticos vaticinaban la victoria del “Sí”, los resultados de la jornada electoral del 2 de octubre de 2016, señalaron el rechazo del 50,2% de los votantes a aceptar el texto del acuerdo. Esta victoria supuso una crisis política para el gobierno, quien decidió refrendar los acuerdos por votación en el Congreso, sometiendo a votación un texto modificado con base en las reuniones con los sectores opositores.

Cabe señalar que, en la campaña del No, participaron varios dirigentes gremiales asociados con la ganadería y la agricultura, quienes no veían con buenos ojos lo contemplado en la RRI, y lo entendían como una amenaza para sus intereses económicos y políticos. Estos sectores tuvieron un papel muy importante durante la campaña y fueron determinantes para que, al momento de modificación del texto de la Habana, se excluyeran algunos temas obligatorios relacionados con la legislación agraria y se negara la posibilidad de autorizar nuevas zonas de reserva campesina.

Este elemento indica que la ley que estructura la RRI no fue capaz de generar un cambio en el comportamiento político frente al tema agrario, toda vez que su legitimidad quedó entredicho al perder su refrendación popular y al tener que enfrentar una coalición política opositora muy fuerte, que tuvo éxito en bloquear algunos aspectos claves del proceso de paz.

De otro lado, la coalición opositora a los acuerdos, conformada por el partido Centro Democrático y gremios como la Federación Nacional de Ganaderos, resultó ganadora de las elecciones presidenciales de 2018. En esa contienda el candidato del Centro Democrático,

Iván Duque, con una campaña basada en la oposición al entonces presidente Juan Manuel Santos, y sobre todo su apuesta por el proceso de paz, resultó electo al vencer al candidato de izquierda (proacuerdos) Gustavo Petro.

Esta elección reconfiguró el apoyo político a la implementación de los acuerdos, ya que desapareció de la agenda presidencial, la implementación vía normativa, de los componentes del acuerdo que no pudieron ser desarrollados normativa y programáticamente durante la administración Santos. Es decir, el gobierno Duque desestimó el acuerdo de paz como una hoja de ruta estructuradora de su administración, haciendo que la proyección de materialización normativa, financiera y organizacional de los acuerdos, sea por ahora incierta.

Finalmente, cabe señalar que a la par de la oposición política al acuerdo, se visibilizaron y aumentaron su actividad diversos grupos ilegales, que ejercieron en los territorios un activismo recurrente en contra de la RRI y que acudieron a distintos patrones de violencia, como el asesinato de líderes sociales, para evitar la materialización de programas análogos a la reforma como la restitución de tierras.

Por ejemplo, grupos paramilitares que se autodenominaron “ejército anti-restitución”, realizaron matanzas de líderes sociales, masacres, y extendieron amenazas a poblaciones ubicadas en territorios estratégicos para el desarrollo del negocio del narcotráfico y la acumulación de tierras. En algunos casos, ha sido documentado el apoyo de miembros de la Fuerza Pública, para el cometimiento de estos crímenes. (Masse y Camargo, 2013)

En síntesis, la adhesión de los grupos objetivos de la política (campesinos en su mayoría) a las leyes que conforman la RRI, estuvo limitada debido a la derrota política del plebiscito refrendatorio de la paz y la victoria de un nuevo gobierno que se opuso a la materialización de lo dispuesto en el acuerdo. Igualmente, el aumento de la confrontación armada en los territorios y la poca acción estatal para materializar lo dispuesto en el acuerdo, han minado la posibilidad de un acatamiento de la política, haciendo que el conflicto por el uso y tenencia de la tierra no esté cerca de llegar a niveles manejables.

4.2.3 Impactos efectivos de los resultados de la acción y revisión de normas

Existen impactos inesperados el proceso de implementación. El primero de ellos se refiere al impacto de las condiciones socioeconómicas y tecnológicas en la puesta en marcha de una ley. El segundo impacto se relaciona con las transformaciones en la fuerza política de los grupos de interés en competencia, es decir la visibilización de corrientes políticas que pueden tener la capacidad de llegar al poder y desde allí generar cambios en distintos programas y políticas.

De otro lado, Sabatier y Mazmanian consideran necesario el análisis de los impactos percibidos, estableciendo su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las elites políticas importantes. Analizar los impactos que perciben las elites políticas, los grupos de electores y otros actores con gran poder dentro del sistema político, son fundamentales para ponderar los impactos de una política. “Para ser más específicos, un actor que no apruebe impactos (percibidos) de una cierta ley, tenderá 1) a considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) a pensar que la ley es ilegítimo, y/o (3) a cuestionar la objetividad de los datos del impacto” (Sabatier y Mazmanian, pp. 362-363)

La RRI está fundamentada en una teoría del cambio, que supone la transformación de algunos aspectos del uso y tenencia de la tierra. Esto hace que su implementación genere una gran oposición, especialmente por parte de los grupos de actores que se han visto beneficiados por las políticas agrarias tradicionales. Como se analizó en el segundo capítulo, los grandes intentos de reforma agraria, fueron revertido o nunca llegaron a materializarse, debido en gran parte a la preminencia de la oposición política de los grandes poderes económicos.

En este caso, aunque gran parte del empresariado estaba a favor de acuerdo de paz, las elites agrarias y los tradicionales gremios que asocian a los grandes productores, fueron militantes

activos de la oposición al acuerdo. Al respecto, el presidente de FEDEGAN (gremio más grande de ganaderos) José Lafauri tuvo la siguiente posición:

El acuerdo que ahora se eleva a rango constitucional por lo menos le genera tres grandes amenazas al sector rural y en especial a los ganaderos: Uno, la expropiación sin indemnización por afectación ambiental. Dos, la expropiación por vía impositiva, con catastros cada vez más altos que van a hacer imposible el pago de los impuestos sobre la tierra. Tres, la libertad de los ganaderos a través de una justicia ‘a doc’ diseñada por las Farc para poder tener impunidad sobre sus graves crímenes de lesa humanidad. Muy seguramente terminarán a través de las versiones vinculando a los ganaderos, como en efecto lo ha venido sosteniendo el Gobierno donde hay más de 13 mil ganaderos y empresarios rurales en procesos abiertos por la Fiscalía que ahora pasarán a la Justicia Especial para la Paz. Evidentemente Fedegán estorba y estorba su presidente ejecutivo que ha venido alzando la voz en esta materia (El Herald, 2 de junio de 2016)

De acuerdo a lo anterior, lo contemplado en la RRI en lo concerniente a tierras, era visto como incomodo por las élites agrarias, toda vez que se contemplaban mecanismos que podían derivan en expropiaciones y en una revisión de la forma en la que cientos de terratenientes obtuvieron sus tierras. Otros gremios como Fedepalma y la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- (gremio más importante), suscribieron junto a Fedegan, un documento, en el que expresan sus reparos al punto 1 del acuerdo de paz, algunos de los aspectos allí contemplados son:

- Seguridad jurídica: las disposiciones sobre la propiedad, tenencia y uso de la tierra, son contrarias a la tradición del derecho civil, que da preminencia a los títulos de registro público de propiedad y no en registros catastrales -como lo propone el acuerdo-.
- Funciones jurisdiccionales de la Agencia Nacional de Tierras: los gremios critican que el acuerdo otorgue estas funciones a una agencia, que por su naturaleza es administrativa y no judicial.

- Alcance del RESO: critican la poca claridad frente a si una persona inscrita en el registro se hace beneficiaria del ordenamiento social de la propiedad.
- Adquisición directa y expropiación: señalan la inseguridad jurídica de la ordenanza que afirma que la Agencia Nacional de Tierras puede adquirir predios mediante negociación o expropiación. (Fedegan, 2017)

Lo anterior indica, que el principal aspecto de la teoría del cambio de la política, asociado a la discusión por la propiedad, uso y tenencia, movilizó en contra al grueso del poder gremial y empresarial del cambio, haciendo que se alinearla políticamente con el Centro Democrático, partido que lideró la oposición a los acuerdos. Este alineamiento fue claro durante la campaña electoral de 2018, en la que los presidentes de Fedegan, Fedepalama, SAC y la Federación Nacional de Cafeteros, anunciaron públicamente el apoyo a la candidatura de Iván Duque. (El país, 5 de junio de 2018)

Una de las narrativas más recurrentes de la campaña de Iván Duque fue reiterar la ilegitimidad de lo pactado en la Habana, ya que reclamaban que, con la victoria del No en el plebiscito de 2016, el pueblo había rechazados los acuerdos, y por tanto la refrendación vía Congreso era ilegítima. Esto llevo al entonces candidato Duque a proponer reformas a los acuerdos, entre las que se encontraban una revisión integral del punto 1.

Luego de su elección como presidente, la implementación de los acuerdos pasó a un segundo plano y se establecieron otros temas como prioridades dentro de la agenda pública. De esta manera, los impactos de la Reforma Rural Integral se han visto limitados por su escasa implementación, derivada del poco interés político y de la oposición de un sector económico muy importante. Es decir, la RRI movilizó una colación de poder político y económico en contra, que salió victoriosa de las elecciones presidenciales, y que encontró en los cambios en las prioridades de la agenda pública, un instrumento para evitar su materialización.

CONCLUSIONES

La búsqueda de una Reforma Agraria que transforme la propiedad, uso y tenencia de la tierra, ha sido una lucha constante de distintos sectores políticos y sociales. Pese a que durante el siglo XX hubo varios intentos para su concreción, la preminencia política de las elites agrarias y sociales limitó cualquier efecto jurídico y político de distintas iniciativas de reforma. Esto, estimuló la insatisfacción de varios sectores de la sociedad, que encontraron en la violencia una forma de oposición a las políticas agrarias y al inmovilismo para su transformación.

A partir de la década de 1990, en el marco de un proceso de apertura política y económica, se desarrolló un cambio fundamental en la política agraria, pasando de una orientación proteccionista a una de libre mercado. Como consecuencia, aumentó la competencia de precios en el mercado y con ellos se expandió la asimetría productiva entre la agricultura de pequeña y gran escala.

Aunque el nivel de insatisfacción con la política agraria ha sido históricamente importante, especialmente por parte de los movimientos agrarios, no se vislumbró la posibilidad de un cambio real en la orientación de la política. Fue solo hasta el inicio del diálogo entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc en 2012, que se acordó la necesidad de concertar unos puntos orientados a la transformación del campo, mejor conocida como Reforma Rural Integral.

A la par de los otros 5 puntos de la mesa de negociación, la reforma originó una importante movilización política a favor, pero también incentivó a la visibilización de sectores políticos contrarios a los acuerdos, quienes se opusieron a los mismos y lograron, en el marco del plebiscito de 2016, que se negara popularmente la refrendación de los acuerdos. Pese a esto, el gobierno decidió refrendar los acuerdos por la vía de Congreso, dando vía libre al inicio del proceso de implementación.

El análisis de este proceso, realizado a la luz del modelo analítico de Sabatier y Mazmanian (1981), permitió entender la necesidad de estudiar tres tipos de variables: las dependientes normativas, las dependientes no normativas y las variables no dependientes del proceso de implementación.

Dentro del **primer grupo de variables**, sobresale que la tratabilidad del problema de la RRI, es la denominada cuestión agraria. La identificación que hace la reforma de este problema, esta mediada por una teoría del cambio, es decir la proyección de una serie de acciones que interviene el problema para llevarlo a niveles de conflicto manejables; de allí se destaca que la reforma parte del reconocimiento del conflicto por el uso y tenencia de la tierra, reconoce la necesidad de una intervención territorial con amplia participación ciudadana, y promueve un enfoque diferencial que reconoce la diversidad étnica del país.

Para intervenir el problema, la reforma estructura tres grandes ejes de acción. El primero se asocia al Fondo de tierras, orientado a restituir terrenos a víctimas de la violencia y a garantizar el acceso de tierras a poblaciones identificadas como más vulnerables. El segundo está relacionado con la generación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET-, para las regiones más afectadas por la violencia. El tercero, el desarrollo de Planes Nacionales, en distintos ámbitos para la concreción de la RRI.

Aunque la formulación de la RRI tiene una teoría causal clara, que se desarrolla con unos objetivos de acción precisos, y se disponen fuentes de recursos para su implementación, hay algunos aspectos normativos que son problemáticos. El más importante tiene que ver con la múltiple actividad normativa que se necesita para la materialización de los distintos componentes de la reforma, y que en su conjunto integran la denominada “ley que estructura el proceso de implementación”.

En lo referido a las **variables no normativas**, del análisis realizado se destaca que, aunque las condiciones socioeconómicas de Colombia, fueron estables durante el periodo de análisis, hubo decisiones económicas tomadas por el gobierno, que fueron influenciadas por movimientos sociales y gremios económicos, todo en aras de proteger la paz como principal

bandera de gobierno del presidente Santos. En la transición, entre la administración Santos y la de Duque, no se ven cambios significativos en materia económica que afecten el proceso de implementación.

De otro lado, la aprobación de la opinión pública sobre el proceso de paz, no estuvo influenciada de manera determinante por el aspecto de la Reforma Rural Integral, otros puntos como la justicia transicional motivó el ánimo de la ciudadanía y perfilaron sus preferencias durante el proceso. Ya en la etapa de implementación, los incumplimientos de ambas partes y los rezagos en la realización de las acciones acordadas en lo pactado, han llevado a la opinión pública a mostrarse mayoritariamente en contra del proceso. Igualmente, la transición a un gobierno abiertamente opositor al acuerdo, ha hecho que el apoyo de las autoridades y de los funcionarios clave de las agencias implementadores, haya disminuido sustancialmente, haciendo que la implementación de los acuerdos dejara de ser prioridad dentro de la agenda de gobierno.

En lo relacionado a las **variables dependientes**, cabe mencionar el poco desarrollo normativo que tienen los tres componentes de la reforma, y que son el resultado directo de la transición de gobiernos, y sobre todo del cambio en la prioridad de los temas de la agenda de gobierno. De otro lado, el análisis de los factores políticos mostró como la constante pérdida de legitimidad del proceso de paz, incentivó la visibilización y aumento de poder de la colación entre elites agrarias -guiadas por los principales gremios- y el Centro Democrático, lo que derivó en sus dos grandes victorias: el No al plebiscito y la elección de Iván Duque como presidente. Estos hechos, han limitado de manera determinante la implementación general del acuerdo, y han hecho que proyectos prioritarios para la materialización de la reforma, parezcan imposibles de realizarse durante esta administración.

De esta manera, cabe resaltar que tanto aspectos normativos, relacionados con la estructuración de la RRI, como factores de contexto -especialmente los relacionados con los políticos- son la explicación de los rezagos en el proceso de implementación de la Reforma Rural Integral. Esto reafirma la hipótesis planteada al inicio de la investigación, y pone de

presente que al igual que en otros intentos de reforma agraria, las dinámicas políticas resultan ser determinantes en la explicación de por qué no ha sido posible la concreción de una reforma que transforme la propiedad, uso y tenencia de la tierra.

Referencias bibliográficas

- Albán, Álvaro. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista De Economía Institucional*, 13(24)
- Balcázar, A. (2003). Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 Y 2002. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 128-145.
- Benítez V., R. M. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer. *Economía Colombiana*, 309, 1-11.
- Campos, f. (2015). El paro nacional agrario de 2013 y la política agropecuaria 2006-2014. *Derecho y Sociedad*, 13 (26), pp. 1692-3936.
- CONPES. (2018). *Documento Conpes 3932*. Bogotá: DNP.
- DANE. (2014). *Resultados Censo Agropecuario*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2018). *Resultados Censo poblacional*. Bogotá: DANE.
- DNP. (2017). *Plan Marco de Implementación*. Bogotá: DNP.
- Dussauge, S. (SF). *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328343614_Implementacion_de_Policas_Publicas_Una_mirada_a_45_anos_de_discusiones_academicas
- Fedesarrollo (2017). Tendencia Económica. *Notas Fedesarrollo*, 177.
- Forjando Paz. (2017). *Comprendiendo el Acuerdo de Paz Acuerdo. Reforma Rural Integral*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica. Recuperado de <http://forjandopaz.com/Descargas/Reforma%20Rural%20Integral.pdf>
- Franco, A., De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8 (67), pp. 93-119.
- Fedegan. (2017). *Observaciones al Proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.periodicodebate.com/images/2-Analisis%20del%20Proyecto%20de%20Tierras%20y%20Reforma%20Rural.pdf>
- Gómez, A. (1989). La estructura agraria colombiana y la diferenciación tecnológica ante los cambios en el modelo de acumulación en Colombia 1950 - 1970 y 1970 - 1988. *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural*, 23, pp. 45-79.

- Gutiérrez, F. (2014). *Orangután con Sacoleva*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, F. (2016). *¿Una historia simple?* Bogotá: Oficina del Alto Comisionado de Paz.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Kroc Institute. *Informe 3 del Instituto Kroc Hacia una paz de calidad en Colombia*. Bogotá: Kroc Institute.
- Jaramillo, J. Meissel, A. Ramírez, M. (2016). La gran depresión en Colombia: un estímulo a la industrialización, 1930-1953). *Cuadernos de historia económica y empresarial*, 39.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Machado, A. (1986). *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Marulanda, E. (1988). Aplicación y efectos de la ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 16, pp. 183-204.
- Masse, F. Camargo, J. (2013). *Actores armados ilegales y procesos de restitución y reclamación de tierras*. Bogotá: CITPAX.
- Medina, C. (2010). *FARC-EP y ELN: Historia política comparada* (tesis doctoral). Bogotá: Universidad Nacional.
- Meny, Y. Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Ministerio de Hacienda. (2017). *Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Niño, J. (1999). Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror, y pobreza. *Cripta Nova*, 45 (33)
- Ocampo, J. (1987). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica
- OXFAM. (2014). *Radiografía de la desigualdad*. Recuperado de: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

- Posada, E. (1998). La novela como historia: Cien años de soledad y las bananeras. *Boletín cultural y bibliográfico*, 45 (39).
- Presidencia de la República. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto*. Bogotá: Presidencia de la República
- Pressman, J.Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkley: University of California Press.
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (2000[1978]). *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*. En: Aguilar Villanueva, L.F. La implementación de las políticas. Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Tercera edición. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. (2000[1981]). *La implementación de la política pública: Un marco de análisis*. En Aguilar Villanueva, L.F. La implementación de las políticas. Antologías de políticas públicas. Tomo IV. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Sandfort, J. Moulton, S. (2015). *Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista De Economía Institucional*, 17(32), pp. 213-232.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155) pp. 17-28
- Trujillo, I. (2014). Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en la Habana. *Ensayos de economía*, 45, pp. 35-60.
- Vanegas, G. (2016). *Cobertura del conflicto armado y el proceso de paz en Colombia* (tesis de maestría). Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Vásquez, R. (2001). Anotaciones sobre la política agraria colombiana periodo 1990-2000. *Agronomía Colombiana*, 18(1-3)

Villamil, C. (2015) *La reforma agraria del Frente Nacional. De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica

Artículos de prensa:

El Herald. (2 de junio de 2016). *Fedegan estorba al gobierno y a las FARC*, Lafaouri. Elheraldo.com. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/nacional/evidentemente-fedegan-estorba-al-gobierno-y-las-farc-jose-felix-lafaurie-264073>

Fedegan. (2017). *Observaciones al Proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales*. Bogotá. Recuperado de <http://www.periodicodebate.com/images/2-Analisis%20del%20Proyecto%20de%20Tierras%20y%20Reforma%20Rural.pdf>

El país, (5 de junio de 2018). *Gremio de agricultores anuncia su respaldo a la candidatura de Iván Duque*. Elpais.com.co. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/elecciones/elecciones-presidenciales/gremio-de-agricultores-anuncia-su-respaldo-a-candidatura-de-ivan-duque.html>

Revista Semana. (23 de junio de 2016). *Álvaro Uribe, La paz está herida*. Semana.com. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-la-palabra-paz-queda-herida/478995>

Revista Semana. (2 de septiembre de 2018). *El secuestro del general Álzate contado por sus captores de las Farc*. Semana.com. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-secuestro-del-general-alzate-contado-por-sus-captos-de-las-farc/581797>